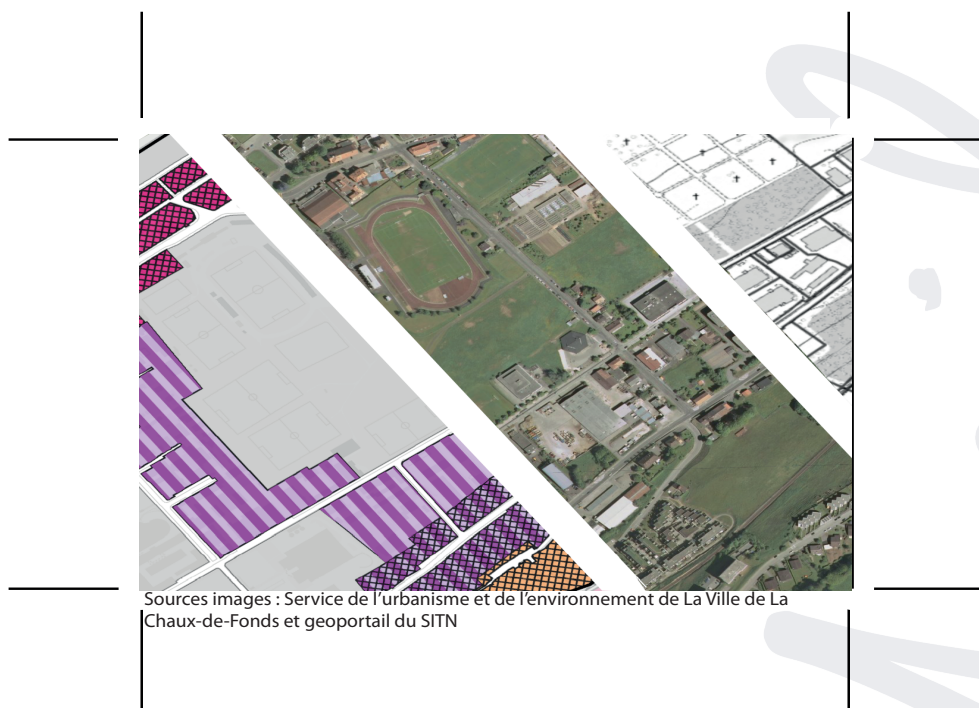


La gestion foncière et immobilière des villes comme stratégie de maîtrise de leur territoire :
Le cas de la réhabilitation du quartier Est de La Chaux-de-Fonds

Angélique Nobs

Sous la direction du Prof. A. Da Cunha



« Il n'existe pas de bonnes et de mauvaises politiques foncières. Il existe seulement des politiques bien adaptées aux objectifs poursuivis et des politiques de gribouille qui aboutissent à l'inverse de l'objectif recherché » Joseph Comby

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire n'aurait pas pu être possible sans l'aide des personnes suivantes que je tiens à remercier sincèrement :

Pour leur disponibilité, leurs conseils avisés et les enseignements que j'ai pu en tirer :

Mon directeur de mémoire Antonio Da Cunha qui m'a fourni de précieuses pistes de réflexions et accompagnée tout au long de ce travail.

Mon expert de mémoire Stéphane Nahrath pour les lectures qu'il m'a conseillées.

Mon chef de stage, et urbaniste communal de La Ville de La Chaux-de-Fonds, Philippe Carrard ainsi que la chargée de la gestion foncière Céline Meunier, pour leur patience, leur écoute ainsi que leurs nombreuses suggestions.

Catherine Huther et Lauriane Aubry du Service de géomatique de la Ville de La Chaux-de-Fonds pour m'avoir fourni toutes les données et cartes nécessaires.

Pour m'avoir accordé de leur temps et avoir répondu à mes questions :

Hubert Jaquier, urbaniste communal et chef du Département de l'urbanisme, de l'environnement et des travaux publics de la Ville de Delémont.

François Kuonen, responsable du Département de l'urbanisme de la Ville de Bienne.

Giovanni Tarantino, directeur technique de l'entreprise Vadec SA à La Chaux-de-Fonds.

Isabelle Toumi, architecte à l'Office de l'urbanisme de la Ville de Genève.

Vassilis Venizelos du groupe de politique foncière à l'Office de l'urbanisme de la Ville de Genève.

Merci encore à mes proches qui m'ont soutenue, encouragée et supportée tout au long de ce travail :

Julien, Lynn, Charline, Ophélie, Coraline et Laetitia pour m'avoir patiemment écoutée et m'avoir donné le recul nécessaire quand il le fallait.

A mes parents et mon frère, plus particulièrement à ma maman pour sa relecture attentive et ses corrections.

Enfin, j'adresse un grand merci à toutes les personnes que je pourrais avoir oubliées et qui, je l'espère, m'en excuseront.

RESUMES

Résumé court :

Ce travail de mémoire traite de la politique foncière et immobilière à mettre en place par la commune de La Chaux-de-Fonds afin d'orienter le développement territorial de son quartier Est. Ceci lui permettrait ainsi d'orienter de manière efficace la réhabilitation de cette partie de la Ville qui souffre actuellement d'un tissu fortement hétérogène et peu attrayant.

Résumé long :

Dans le contexte mondial actuel, il est de plus en plus évident que le modèle de la ville étalée que nous connaissons n'est pas viable sur le long terme. Il devient dès lors indispensable de penser une nouvelle manière de *faire la ville*, en limitant son enveloppe spatiale, notamment par des mesures de densification et de réhabilitation du tissu bâti.

Les problématiques que posent l'étalement urbain sont encore plus visibles en Suisse en raison de l'exiguïté de son territoire et de l'importante croissance démographique que le pays connaît. Cependant, la structure et l'importance de la propriété privée au sein du territoire national limitent les capacités d'interventions des communes sur l'orientation de leur développement territorial. Pour y remédier, elles sont de plus en plus nombreuses à avoir élaboré une politique foncière et/ou immobilière en complétant les instruments dont elles disposent pour remplir leurs tâches en matière d'aménagement du territoire, par des outils rattachés à la notion de propriété privée.

Ce travail de mémoire a donc pour but de définir des recommandations en matière de politique foncière en vue de réhabiliter le quartier de l'Est de La Chaux-de-Fonds qui souffre actuellement d'une forte hétérogénéité ainsi que d'une faible *cohérence* entre ses différentes composantes. Pour y parvenir, il sera dans un premier temps question de la mise en place du régime d'aménagement du territoire en Suisse ainsi que de l'inventaire des différents instruments à disposition des communes, tant du point de vue de leur rôle d'autorité planificatrice, que de celui de propriétaire privé. Par la suite, les politiques foncières et immobilières des communes urbaines de Genève, Bienne et Delémont, ainsi que celle que suit actuellement la Ville de La Chaux-de-Fonds, seront analysées en vue de définir les stratégies les plus adéquates à adopter pour la revalorisation du quartier Est.

Title : *Citie's land and property management as a territory-control strategy : The case of the rehabilitation of the Chaux-de-fonds's Eastern district.*

Abstract

In the current global context, it is clear that the model of the sprawling city is not sustainable in the long term. It becomes necessary to consider a new way *to build the city*, restraining its spatial envelope, by densification and rehabilitation of the built fabric.

The problems posed by urban sprawl are more visible in Switzerland because of the small size of the territory and the important population's growth. However, the structure and the importance of private property limit the common's intervention ability on their territorial development. To remedy this, they are more and more to develop land and/or property policies by completing their instruments in land planning by tools of private property.

This paper presents the development of a concrete land policy to rehabilitate the area to the East of La Chaux-de-Fonds which currently suffers from high heterogeneity and a low coherence between its various components. To achieve this purpose, the implementation of the planning system in Switzerland will be presented. Then, the inventory of the instruments available to municipalities, as authority planner and as the private owner will be described. Thereafter, the land and property policies of urban commons of Geneva, Biel and Delémont and that currently follows La Chaux-de-Fonds, will be analyzed to define the most appropriate to be adopted for the rehabilitation of the East's district.

Mots-clés

Politique foncière / Stratégie foncière / Législation en aménagement du territoire / Maîtrise du territoire / Orientation du territoire / Développement territorial / Espace / Analyse comparée / Ville de La Chaux-de-Fonds / Land policies / Land planning / Territorial development

ABREVIATIONS

AFU	=	Arrêté fédéral urgent
ANF	=	Association Neuchâtel de Football
ARE	=	Office fédéral du développement territorial
ASCI	=	Association suisse pour la colonisation intérieure
AT	=	Aménagement du territoire
CAD	=	Chauffage à distance
CC	=	Code civil suisse
Cc	=	Conseil communal (Ville de La Chaux-de-Fonds)
CG	=	Conseil général (Ville de La Chaux-de-Fonds)
CJ	=	Chemins de fer du Jura
CO	=	Codes des obligations
Cst	=	Constitution fédérale
Cst NE	=	Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
DETEC	=	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DDP	=	Droit de superficie
DJSF	=	Département de la justice, de la sécurité et des finances (canton de Neuchâtel)
DPC	=	Décret concernant le permis de construire (canton du Jura)
EIE	=	Etude d'impact sur l'environnement
FTI	=	Fondation pour les terrains industriels de Genève
FVGLS	=	Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (canton de Genève)
IGESA	=	Intercommunale Gaz-Energie SA (Villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle)
LAC	=	Loi sur l'administration des communes (canton de Genève)
LAT	=	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LC	=	Loi sur les constructions (canton de Berne)
LCAT	=	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (canton de Neuchâtel)
LCAP	=	Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements
LCo	=	Loi sur les communes (canton de Neuchâtel)
LEx	=	Loi fédérale sur l'expropriation
LEXUP	=	Loi cantonale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (canton de Neuchâtel)
LGL	=	Loi générale sur le logement et la protection des locataires (canton de Genève)
LGZD	=	Loi générale sur les zones de développement (canton de Genève)
LGZDI	=	Loi générale sur les zones de développement industriel (canton de Genève)
LPE	=	Loi fédérale sur la protection de l'environnement
LPN	=	Loi fédérale sur la protection de la nature
LUP	=	Loi pour la construction de logements d'utilité publique (canton de Genève)

OAT	=	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
OEIE	=	Ordonnance relative à l'étude sur l'environnement
OFEV	=	Office fédéral de l'environnement
OFS	=	Office fédéral de la statistique
OPB	=	Ordonnance sur la protection contre le bruit
Osites	=	Ordonnance sur les sites contaminés
PAC	=	Plan d'affectation communal
PDC	=	Plan directeur cantonal
PDCom	=	Plan directeur communal
P-LDTER	=	Projet de loi sur le développement territorial
PPP	=	Partenariat Public-Privé
PRAC	=	Plan et règlement d'aménagement communal (Ville de La Chaux-de-Fonds)
PUS	=	Plan d'utilisation du sol
PVFG	=	Projet franco-valdo-genevois
RAC	=	Règlement d'aménagement communal (Ville de La Chaux-de-Fonds)
RDCO	=	Recueil du droit communal de la Ville de Bienne
RI	=	Régime institutionnel
SIM	=	Services Industriels des Montagnes Neuchâteloises
STEP	=	Station d'épuration des eaux
SUE	=	Service d'urbanisme et de l'environnement de La Chaux-de-Fonds
TIM	=	Transports individuels motorisés
UETP	=	Département de l'urbanisme, de l'environnement et des travaux publics (Ville de Delémont)
USAM	=	Union des arts et métiers
ZAB	=	Zone à bâtir
ZCV	=	Zone de centre ville (Ville de La Chaux-de-Fonds)
ZD	=	Zone de développement (canton de Genève)
ZHHD	=	Zone d'habitation à haute densité (Ville de La Chaux-de-Fonds)
ZHMD	=	Zone d'habitation à moyenne densité (Ville de La Chaux-de-Fonds)
ZUP	=	Zone d'utilité publique

LISTE DES FIGURES

- Figure 1.** Evolution du transport de personnes et évolution de la part des voitures de tourisme entre 1960 et 2005
- Figure 2.** Motorisation et étalement urbain
- Figure 3.** Etalement urbain et croissance spatiale des agglomérations de 1970 à 2000
- Figure 4.** Les instruments découlant de la LAT pour chacun des niveaux étatiques
- Figure 5.** Approche systémique de la production territoriale
- Figure 6.** Tableau représentant les leviers d'action principaux en termes de politique foncière
- Figure 7.** Graphique illustrant la variation du taux de vacance des logements entre 1985 et 2011 dans le canton de Genève
- Figure 8.** Propriétés en main de la Ville de Genève
- Figure 9.** Plan du foncier propriété de la Ville de Bienne
- Figure 10.** Plan de l'emplacement des nouveaux Stades de Bienne et de l'ancien Stade de glace
- Figure 11.** Plan Junod
- Figure 12.** Plan de La Chaux-de-Fonds en 1997
- Figure 13.** Evolution du nombre d'emplois entre 1968 et 2011
- Figure 14.** Part de chaque type de logements en terme de nombre de pièces aux échelles communale, cantonale et nationale
- Figure 15.** Eléments significatifs du développement urbain de l'Est de la Ville et périmètre de réhabilitation défini par le SUE
- Figure 16.** Périmètre du quartier Est défini par le SUE
- Figure 17.** Rupture dans la continuité du bâti et le type de fonctionnalité entre le quartier Est et le reste de la Ville
- Figure 18.** Enclavement et perméabilité du quartier Esplanade
- Figure 19.** Redéfinition du périmètre du quartier Est
- Figure 20.** Charge de trafic au sein du périmètre
- Figure 21.** Plan de zones au sein du périmètre
- Figure 22.** Proportion et répartition du nombre d'emplois et du nombre d'habitants au sein du périmètre
- Figure 23.** Eléments structurants du périmètre
- Figure 24.** Eléments paysagers à l'intérieur du périmètre
- Figure 25.** Sites pollués au sein du périmètre
- Figure 26.** Degrés de sensibilité au bruit au sein du périmètre
- Figure 27.** Structure de la propriété foncière dans le périmètre
- Figure 28.** Droits de superficie dans le périmètre
- Figure 29.** Implantation d'entreprises commerciales au sein du Littoral Parc dans le canton de Vaud

- Figure 30.** Evolution du nombre d'entreprises dans le quartier Est entre 1997 et 2011
- Figure 31.** Evolution du nombre d'habitants dans le secteur entre 1995 et 2012
- Figure 32.** Déplacement du site de l'usine de valorisation des déchets VADEC SA
- Figure 33.** Redimensionnement du Parc des sports et possibilité de relocalisation des terrains d'entraînement
- Figure 34.** Délimitation de la zone réservée
- Figure 35.** Affectation du secteur localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier
- Figure 36.** Localisation des zones industrielles et mixtes
- Figure 37.** Réorganisation de l'espace localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier
- Figure 38.** Droits de superficie entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier
- Figure 39.** Création d'un espace public et prolongement de la trame urbaine
- Figure 40.** Nouvelle affectation du site VADEC SA
- Figure 41.** Parcs publics figurant dans la signalétique piétonne
- Figure 42.** Optimisation de l'utilisation de l'espace et diversification des activités
- Figure 43.** Nouvelle affectation d'une partie du Parc des sports

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	9
2. PROBLEMATIQUE.....	11
2.1. Objectifs.....	13
2.2. Questions et hypothèses de recherche	13
2.3. Design de recherche	14
2.4. Méthodologie	15
2.5. Cadre conceptuel général.....	16
2.5.1. <i>L'étalement urbain</i>	16
3. POLITIQUE FONCIERE.....	21
3.1. L'aménagement du territoire en Suisse : un processus historique.....	21
3.2. La révision de la LAT	24
3.2.1. <i>Pourquoi une révision de la LAT?</i>	24
3.2.2. <i>Mesures proposées</i>	26
3.3. Droit public : les instruments en matière d'aménagement du territoire	27
3.3.1. <i>Les instruments de planification</i>	28
3.3.1.1. Echelle de la Confédération.....	28
3.3.1.2. Echelle des cantons.....	30
3.3.1.3. Echelle des communes	32
3.3.2. <i>Les instruments du foncier</i>	33
3.3.2.1. Prélèvement de la plus-value	33
3.3.2.2. Le droit d'emption	34
3.3.2.3. L'expropriation.....	35
3.4. Droit privé : la propriété privée et ses instruments.....	36
3.4.1. <i>La notion de propriété privée en Suisse</i>	36
3.4.2. <i>La propriété communale</i>	37
3.4.3. <i>Les instruments liés au statut de propriétaire</i>	38
3.4.3.1. Achats et ventes	38
3.4.3.2. Echanges fonciers	39

3.4.3.3.	Droit de préemption	39
3.4.3.4.	Partenariats public-privé	39
3.4.3.5.	Droits de gage	40
3.4.3.6.	Contrats	40
3.4.3.7.	Droit de réméré	41
3.4.3.8.	Charges foncières	41
3.4.3.9.	Servitudes foncières	41
3.4.3.10.	Droit de superficie	42
3.5.	Définition et éléments généraux de la politique foncière	42
3.5.1.	<i>Processus et enjeux de la production territoriale</i>	42
3.5.2.	<i>Stratégies de maîtrise du territoire</i>	44
3.5.3.	<i>Elaboration d'une politique foncière communale</i>	44
3.6.	Synthèse, réponses aux questions 1 et 2 et vérification des hypothèses 1 et 2.....	47
4.	ETUDES DE CAS	50
4.1.	Le cas de la Ville de Genève	50
4.1.1.	<i>Contexte actuel</i>	50
4.1.2.	<i>Emergence de la politique foncière</i>	51
4.1.3.	<i>Organisation et compétences</i>	52
4.1.4.	<i>Objectifs et principes</i>	53
4.1.5.	<i>Instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique</i>	54
4.1.5.1.	Droit de préemption	54
4.1.5.2.	Droit d'expropriation	54
4.1.6.	<i>Instruments relatifs à la propriété</i>	55
4.1.6.1.	Acquisitions.....	55
4.1.6.2.	Partenariats public-privé	55
4.1.6.3.	Droit de superficie	56
4.1.6.4.	Ventes	56
4.1.7.	<i>Conclusion</i>	56
4.2.	Le cas de la Ville de Bienne	57

4.2.1.	<i>Contexte actuel</i>	57
4.2.2.	<i>Emergence de la politique foncière</i>	58
4.2.3.	<i>Organisation et compétences</i>	58
4.2.4.	<i>Objectifs et principes</i>	60
4.2.5.	<i>Instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique</i>	61
4.2.5.1.	Droit de préemption	61
4.2.5.2.	Droit d'expropriation	61
4.2.6.	<i>Instruments relatifs à la propriété</i>	62
4.2.6.1.	Acquisitions.....	62
4.2.6.2.	Partenariats public-privé	62
4.2.6.3.	Droit de superficie	62
4.2.6.4.	Ventes	63
4.2.7.	<i>Conclusion</i>	63
4.3.	Le cas de la Ville de Delémont	63
4.3.1.	<i>Contexte actuel (Entretien avec H. Jaquier du 01.03.2013)</i>	63
4.3.2.	<i>Emergence de la politique foncière (Entretien avec H. Jaquier du 01.03.2013)</i>	64
4.3.3.	<i>Organisation et compétences</i>	65
4.3.4.	<i>Objectifs et principes (Entretien avec H. Jaquier du 01.03.2013)</i>	66
4.3.5.	<i>Instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique</i>	66
4.3.5.1.	Droit de préemption	66
4.3.5.2.	Droit d'expropriation	67
4.3.6.	<i>Instruments relatifs à la propriété</i>	67
4.3.6.1.	Acquisitions.....	67
4.3.6.2.	Droit de superficie	67
4.3.6.3.	Vente	68
4.3.7.	<i>Conclusion</i>	68
4.4.	Synthèse, réponses à la question 3 et vérification de l'hypothèse 3.....	68
5.	REHABILITATION DU QUARTIER EST DE LA CHAUX-DE-FONDS :	71
5.1.	Ville de La Chaux-de-Fonds : Développement et politique foncière	71

5.1.1.	<i>Développement urbain</i>	71
5.1.2.	<i>Situation économique et sociale</i>	72
5.1.3.	<i>Parc immobilier</i>	73
5.1.4.	<i>Synthèse</i>	74
5.1.5.	<i>Emergence de la politique foncière</i>	74
5.1.6.	<i>Organisation et compétences</i>	76
5.1.7.	<i>Objectifs et principes</i>	78
5.1.7.1.	Etablissement des plans d'aménagement du territoire	79
5.1.7.2.	Constitution et gestion du patrimoine foncier communal	79
5.1.7.3.	Mise à disposition des terrains communaux	79
5.1.7.4.	Gestion foncière au quotidien	80
5.1.8.	<i>Instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique</i>	81
5.1.8.1.	Droit de préemption	81
5.1.8.2.	Droit d'expropriation	81
5.1.9.	<i>Instruments relatifs à la propriété (Entretien avec Céline Meunier du 28.03.2013)</i>	81
5.1.9.1.	Acquisitions	81
5.1.9.2.	Partenariats public-privé	82
5.1.9.3.	Droit de superficie	82
5.1.9.4.	Ventes	83
5.1.9.5.	Echanges	83
5.1.10.	<i>Conclusion</i>	83
5.2.	Vérification de l'hypothèse 4	84
5.3.	Le quartier de l'Est : Contexte et diagnostic	84
5.3.1.	<i>Développement de l'Est de la Ville</i>	84
5.3.2.	<i>Délimitation du périmètre défini par le Service d'urbanisme et de l'environnement</i>	85
5.3.3.	<i>Justification et ajustement du périmètre</i>	86
5.3.3.1.	Intégration du quartier Esplanade	87
5.3.3.2.	Intégration du site du concours European 10	88

5.3.4.	<i>Diagnostic</i>	89
5.3.4.1.	Système viaire et transports	89
5.3.4.2.	Affectations, fonctions et usages.....	90
5.3.4.3.	Paysage	93
5.3.4.4.	Nuisances.....	94
	Sites pollués	94
	Nuisances sonores.....	94
5.3.4.5.	Propriété foncière.....	95
5.3.5.	<i>Synthèse</i>	96
5.4.	Elaboration d'une stratégie de développement pour l'Est de Ville et définition d'une politique foncière et immobilière adéquate	96
5.4.1.	<i>Développement du quartier Est sans intervention</i>	96
5.4.1.1.	Développement sans intervention si la H18 se réalise	97
5.4.1.2.	Développement sans intervention si la H18 ne se réalise pas.....	99
5.4.2.	<i>Objectifs auxquels la politique foncière du quartier Est vise à répondre</i>	100
5.4.3.	<i>Extension des capacités de Vadec SA</i>	101
5.4.3.1.	Variante 1 : Agrandissement du site existant (Entretien avec G. Tarantino du 30.04.2013)	102
5.4.3.2.	Variante 2 : Déplacement des infrastructures sur un autre site (Entretien avec G. Tarantino du 30.04.2013).....	102
5.4.3.3.	Variante conseillée	103
5.4.3.4.	Politique foncière.....	104
5.4.4.	<i>Redimensionnement du Parc des sports de la Charrière</i>	105
5.4.4.1.	Politique foncière.....	106
5.4.5.	<i>Prévenir et orienter le développement du quartier</i>	107
5.4.5.1.	Politique foncière.....	107
5.4.6.	<i>Réorganisation de l'espace localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier</i>	109
5.4.6.1.	Politique foncière.....	111
5.4.7.	<i>Création d'un espace public et prolongement de la trame urbaine</i>	112

5.4.7.1. Politique foncière.....	113
5.4.8. <i>Optimisation de l'utilisation de l'espace et diversification des activités</i>	114
5.4.8.1. Politique foncière.....	116
5.4.9. <i>Synthèse</i>	117
5.5. Réponses à la question 4 et vérification de l'hypothèse 5	119
6. CONCLUSION	121
7. BIBLIOGRAPHIE	125
7.1. Articles	125
7.2. Articles de loi	125
7.2.1. <i>Droit constitutionnel</i>	125
7.2.2. <i>Législation fédérale</i>	125
7.2.3. <i>Législations cantonales</i>	126
7.3. Cours.....	127
7.4. Documents officiels	127
7.5. Ouvrages.....	129
7.6. Présentations.....	130
7.7. Sites internet	130
7.8. Logiciel utilisé	131
8. ANNEXES.....	133
Annexe 1. : Synthétisation des instruments de droit public et de droit privé à disposition des communes dans l'élaboration de leur politique foncière.....	133
Annexe 2. Contrat-type de la commune de La Chaux-de-Fonds pour la constitution d'un droit de superficie.....	134
Annexe 3. : Contrat-type de la commune de La Chaux-de-Fonds pour la cession d'un terrain à une société.....	140
Annexe 4. : Périmètre de réhabilitation du quartier Est.....	145
Annexe 5. : Carte des propriétés de la Ville de La Chaux-de-Fonds à l'intérieur du périmètre.....	146
Annexe 6 : Le périmètre du quartier Est avant réhabilitation.....	147
Annexe 7 : Le périmètre du quartier Est après réhabilitation.....	148

Annexe 8 : Schéma illustrant la manière dont les différentes propositions faites en termes de réhabilitation peuvent s'articuler entre elles et dans le temps.....	149
Annexe 9 : Evolution de la population et des emplois dans le quartier Est au fur et à mesure de la réalisation des différents projets présentés dans ce travail.....	150

Première partie

INTRODUCTION

1. INTRODUCTION

Depuis la Révolution industrielle et les innovations qui y sont liées, les villes ont connu de nombreuses mutations qui ont abouti au modèle que nous connaissons actuellement, celui de la ville métropolitaine. Celle-ci se définit par une morphologie étalée, diffuse et hétérogène dont les limites avec le milieu rural ne sont plus clairement délimitées.

Suite aux différentes crises et aux chocs pétroliers des années septante, les sociétés ont commencé à réaliser que ce modèle urbain n'était plus viable sur le long terme. Celui-ci et les pratiques qui y sont rattachées ont de nombreuses conséquences sur l'environnement et génèrent d'importants phénomènes de ségrégation sociale et fonctionnelle de l'espace.

Dans le cas de la Suisse, la taille très limitée du territoire et la croissance démographique viennent renforcer ces impacts négatifs et rendent d'autant plus nécessaire le développement de mesures visant à renverser ce processus d'étalement urbain.

Les divers compromis concédés durant l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire ainsi que la rigidité de la structure de la propriété privée, limitent les capacités d'intervention des communes, surtout urbaines, face à l'urbanisation extensive et au mitage. Même si elles sont encore peu nombreuses, plusieurs d'entre elles ont ainsi pris conscience de l'importance de posséder le foncier pour orienter, du moins en partie, le développement de leur territoire et de mettre en place une politique foncière, complétant leur panel d'instruments dévolus en tant qu'autorités planificatrices, par des outils de droit privé liés au statut de propriétaire foncier.

Dans le cadre de son développement futur et de la direction qu'elle aimerait lui donner, la Ville de La Chaux-de-Fonds a ainsi commencé à élaborer une politique foncière visant à lui assurer la maîtrise du foncier à l'intérieur des différents sites qu'elle a reconnu comme stratégiques.

L'objet de ce travail de mémoire s'inscrit dans le périmètre de l'Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds identifié comme secteur stratégique. En se basant sur les exemples des villes de Genève, Bienne et Delémont, il vise à proposer, sur la base d'un scénario de développement, la politique foncière adéquate pour requalifier, réunifier et revaloriser ce quartier, actuellement peu attrayant, fortement hétérogène et comportant plusieurs parcelles partiellement ou totalement désaffectées.

Deuxième partie

PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE

2. PROBLEMATIQUE

Même avant l'apparition d'une sensibilité écologique mondiale, illustrée par l'introduction de la notion de développement durable dans les années 80, les collectivités publiques suisses avaient conscience du caractère limité de la ressource « sol » au sein du territoire national.

Celui-ci est, en effet, l'une des ressources fondamentales à la pratique des activités humaines. Il exerce des fonctions de production, de régulation, d'habitat, de support, de source de matières, ainsi que d'archivage (Office fédéral de l'environnement (OFEV), 2011 : 5), et est passé :

« (...) d'une situation de relative abondance à une situation de grande rareté (surexploitation), investie avec le temps d'une forte valeur économique, ressource partiellement et faiblement renouvelable, le sol représente aujourd'hui, avec l'air, la ressource la plus menacée de surexploitation en Suisse. » (Nahrath, 2003 : 56)

Plusieurs éléments importants peuvent expliquer cette sensibilité "précoce" des autorités helvétiques aux problématiques des dimensions qualitative et quantitative du sol; l'exiguïté du territoire, la croissance démographique, la répartition sociale inégale de la propriété foncière, la spéculation, la crise du logement, la construction d'infrastructures publiques (rails, routes, autoroutes, etc) ou encore la modification des modes de vie impliquant une augmentation de la surface moyenne de plancher par habitant (ibid : 224)¹. En interrelation les uns avec les autres, ces éléments impliquent de concilier une diversité d'usages sur une portion limitée d'espace. Il est donc nécessaire d'élaborer des mesures visant à réguler l'utilisation du sol afin de le répartir au mieux et de manière à permettre le meilleur fonctionnement possible des différents types d'activités humaines. Selon Stéphane Nahrath, trois types de régulations sont ainsi envisageables :

« Régulation sous forme de politiques publiques de types incitatives n'ayant pas d'incidence sur les droits de propriété. Régulation sous forme de politiques publiques ayant des incidences sur les droits de disposition et d'usage. Régulations sous forme de modification du droit foncier et de redéfinition de la propriété formelle. » (Nahrath, 2002 : 5)

Les politiques de régulation du sol sont principalement du ressort de l'aménagement du territoire et, dans une moindre mesure, de la protection de l'environnement et de la protection de la nature, comme cela a été le cas dans les années 50-60, lorsqu'il n'existait pas encore de politiques d'aménagement du territoire et que le recours aux lois sur la protection des eaux fut nécessaire pour limiter la zone à bâtir (Nahrath, 2003 : 169).

L'efficacité des interventions de régulation sur le territoire de la part des autorités n'est cependant pas optimale en raison des éléments suivants :

¹ Adapté de Nahrath, S. (2003). La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. Lausanne : IDHEAP.

Celle-ci est ainsi passée de 34m² en 1980, à 44m² en 2000 selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Le premier facteur renvoie aux nombreux compromis qui ont été faits lors du processus de mise en place de la politique en matière d'aménagement du territoire.

Les deuxième et troisième facteurs découlent de l'organisation du système suisse. L'un est lié à la structure fédéraliste qui répartit les compétences entre les différents niveaux politico-administratifs que sont la Confédération, les cantons, les régions, les communes, voire même les niveaux *infra-communaux*. (ibid : 52). Quant à l'autre, il relève de la répartition, de manière sectorielle et entre les services de l'administration, des différentes politiques publiques et de leur manque de coordination. Le cloisonnement qui résulte de ces deux éléments organisationnels aboutit à une *hypercomplexification* du système, puisque le nombre de politiques publiques mises en place est multiplié et que celles-ci sont peu coordonnées entre elles.

Le dernier facteur a trait aux droits de propriété formelle ainsi qu'à leurs interactions avec les politiques publiques. En effet, la propriété (Arts. 641 à 645 du Code civil suisse (CC) du 10 décembre 1907 (RS 210). Etat le 1^{er} janvier 2013) est garantie par la Constitution (Art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst) du 18 avril 1999 (RS 101). Etat le 23 septembre 2012). Sa restriction, demande donc de satisfaire à différents critères (Art. 36, ibid) ainsi que le versement d'*«une pleine indemnité (...) en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation»* (Art. 26, Al.2, ibid). Ceci explique donc les nombreuses contraintes auxquelles doivent faire face les politiques publiques pour restreindre la propriété.

Ces éléments ont pour conséquence de limiter l'efficacité des politiques publiques ainsi que le degré d'intervention des communes sur leur territoire. Plusieurs d'entre elles ont donc cherché à développer de nouvelles pratiques en matière d'aménagement du territoire. En effet, la rigidité de la structure de la propriété privée permet à un propriétaire foncier d'influer sur le développement territorial en bloquant certaines mesures que les communes pourraient prendre. Certaines d'entre elles ont donc élaboré des politiques foncières et immobilières visant à renforcer leur rôle d'autorité planificatrice en complétant leur panel d'instruments de droit public par des outils de droit privé liés au statut de propriétaire. Si l'attribution de ces deux rôles à un même acteur peut sembler antinomique au premier abord, cela paraît pourtant être la méthode la plus judicieuse pour tendre vers un développement territorial plus durable et pour débloquer des situations conflictuelles. En effet, les instruments de droit privé permettent aux communes d'agir là où elles ne le peuvent pas avec les instruments de planification traditionnels. Les politiques foncières mises en place par les communes urbaines de Genève, Bienne et Delémont ont été choisies comme études de cas pour ce travail de mémoire. Elles seront analysées dans les chapitres 4.1., 4.2. et 4.3.

Tout comme ces communes, La Chaux-de-Fonds a cherché, depuis peu, à élaborer une politique foncière lui permettant de maîtriser le développement futur de son territoire. Dans cette optique, plusieurs sites stratégiques ont été identifiés dont celui du quartier Est de la Ville, qui souffre

actuellement d'un manque d'attractivité et de cohérence, d'une déconnexion d'avec le reste de la Ville ainsi que d'un certain nombre de friches partiellement ou totalement désaffectées.

En s'appuyant les exemples des Villes de Genève, Bienne et Delémont, ce travail de mémoire vise, après un diagnostic du secteur Est de La Chaux-de-Fonds, à définir, en fonction d'une proposition d'orientation de développement pour celui-ci, les politiques foncières adéquates pour parvenir à requalifier, réunifier et revaloriser ce quartier.

2.1. Objectifs

Les objectifs de ce travail sont donc doubles. Le premier, général, présente les leviers d'action de droit public et de droit privé des différents échelons politico-administratifs à disposition des communes pour élaborer une politique foncière et immobilière active efficace. Quant au second, il s'inscrit dans le cadre du stage effectué au Service d'urbanisme et de l'environnement de la Ville de La Chaux-de-Fonds et vise à élaborer différentes propositions de politique foncière et immobilière dans le cadre du projet de réhabilitation du quartier Est de la Ville en s'appuyant sur les trois études de cas citées plus haut.

2.2. Questions et hypothèses de recherche

Pour atteindre ces objectifs, les questions de recherche suivantes sont formulées sur la base des recherches et lectures exploratoires ainsi que des divers entretiens menés auprès de professionnels de l'aménagement du territoire :

1. « Quelles sont les limites auxquelles doivent faire face les communes en ayant recours uniquement aux instruments de droit public que leur rôle de planificatrice leur attribue ? »
2. « Dans quelles mesures les instruments de droit privé parviennent-ils à compléter ceux de droit public et donc à contribuer à l'efficacité des interventions des autorités sur le territoire communal ? »
3. « Quels sont par conséquent les leviers d'action et les stratégies dont les villes doivent se doter afin de mener à bien leurs projets et contribuer ainsi à la création d'un tissu urbain homogène qui réponde à des critères de qualité en matière de développement durable? »
4. « Quelles sont les propositions en matière de politique foncière qui doivent être faites dans le cadre du projet de réhabilitation du quartier Est de La Chaux-de-Fonds sur la base des études de cas analysées? »

De ces questions de recherche ont découlé les hypothèses suivantes :

1. Les instruments "*traditionnels*" en matière d'aménagement du territoire dont disposent les communes ne sont pas suffisants pour mettre en place des stratégies efficaces de régulation des usages du sol.

2. Il est nécessaire pour les communes de compléter les instruments “*traditionnels*” par des outils de droit privé afin de pouvoir infléchir de manière efficace le développement de leur territoire.
3. La bonne coordination entre les outils de droit public et ceux de droit privé concourent à la mise en place d’une politique foncière efficace contribuant à la création d’un tissu urbain homogène qui répond à des critères de qualité en matière de développement durable.
4. L’articulation des différents leviers d’action foncière à disposition de la Ville de la Chaux-de-Fonds lui permet d’élaborer une politique foncière efficiente.
5. Les politiques foncières élaborées en fonction d’une proposition d’orientation de développement, permettent à la Ville de La Chaux-de-Fonds de requalifier, réunifier et revaloriser le quartier Est.

2.3. Design de recherche

L’objectif de ce travail est de proposer une stratégie foncière à mettre en place, en fonction d’un scénario de développement envisagé, en vue de requalifier le quartier Est de La Chaux-de-Fonds. Des enseignements pourront par la suite en être tirés et appliqués à d’autres projets nécessitant une maîtrise foncière de la part de la Ville. Ce travail a donc été divisé en trois parties :

Première partie

La première partie est une approche générale et contextuelle. Elle a pour but de mettre en lumière les conditions qui ont conduit les communes à élaborer des politiques foncières et à compléter leur panel d’instruments de droits public par des outils de droit privé. Elle vise à répondre aux questions de recherche et aux hypothèses n°1 et n°2.

Dans cette optique, le processus de la mise en place de la politique d’aménagement du territoire en Suisse sera présenté dans le chapitre 3.1. et la révision de la LAT du 3 mars 2013 dans le chapitre 3.2.

Le chapitre 3.3. traitera des instruments de droit public qui résultent de cette politique d’aménagement du territoire. Il s’agira dans un premier temps de présenter les instruments de planification existants aux différents échelons politico-administratifs (chapitre 3.3.1.) puis ceux relatifs au foncier et dont les compétences en la matière dépendent des législations cantonales (chapitre 3.3.2.).

Quant au chapitre 3.4., il y sera fait état de la question de la propriété. Les instruments de droit privé qui y sont rattachés et que les communes peuvent mobiliser dans le cadre de leur politique foncière seront traités au chapitre 3.4.3.

Deuxième partie

La deuxième partie de ce mémoire traite de la question n°3 et cherche à vérifier ou infirmer l’hypothèse n°3. Ainsi, dans les chapitres 4.1., 4.2. et 4.3. , il sera question de trois communes ayant mis en place une politique foncière active (Genève, Bienne et Delémont). A travers ces exemples

concrets, il sera démontré la manière dont les instruments de droit public et de droit privé sont coordonnés dans ces villes en vue de contrôler, du moins en partie, le développement du territoire communal.

Troisième partie

La dernière partie présentera les propositions faites en matière de politique foncière dans le cadre de la réflexion menée sur la réhabilitation du quartier Est de La Chaux-de-Fonds. Elle aura pour objet de répondre à la question n°4 et de vérifier ou infirmer les hypothèses n°4 et n°5.

Le chapitre 5.1. expliquera l'état de la politique foncière communale de manière générale à travers son émergence, l'analyse de la structure du pouvoir, la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif, les objectifs visés et les mesures prises pour y parvenir. La vérification de l'hypothèse n°4 sera ensuite faite au chapitre 5.2.

Le chapitre 5.3. fera état plus précisément du quartier Est de la Ville à travers un diagnostic visant à définir un scénario de développement pour celui-ci et, par conséquent, les politiques foncières adéquates pour y parvenir. Ceci sera traité dans le chapitre 5.4. Sur la base des enseignements tirés, la partie 5.5. aura pour tâche de répondre à la question n°4 et de vérifier l'hypothèse n°5.

2.4. Méthodologie

La complexité de la politique de l'aménagement du territoire et la diversité des pratiques existantes entre les différents cantons et communes qui en découlent ont demandé la constitution d'un corpus théorique important. Il a donc fallu mener un premier travail exploratoire à travers différentes recherches et lectures afin de poser les premiers jalons de ce travail de mémoire et éviter ainsi de se perdre dans les méandres de la législation helvétique. Grâce à cette première phase *d'exploration*, les exemples de communes qui ont mis en place une politique foncière active ont ainsi pu être définis (Genève, Bienne, Delémont) et les acteurs identifiés.

Par la suite, plusieurs lectures, dont de nombreux textes de loi, ont permis de rédiger les parties théoriques de ce travail qui traitent, entre autres, du processus de mise en place de la politique d'aménagement du territoire en Suisse, de la structure particulièrement rigide de la propriété, de la répartition des compétences entre, et au sein, des différents niveaux politico-administratifs, ainsi que des instruments de droit public et de droit privé existants. Les entretiens ont également pu être préparés en conséquence. Ceux-ci ont été menés auprès des services d'urbanisme des villes de Genève, Bienne et Delémont :

- M. François Kuonen, responsable du Département de l'urbanisme de la Ville de Bienne
- Mme Isabelle Toumi, architecte à l'Office de l'urbanisme de la Ville de Genève
- M. Vassilis Venizelos, groupe de politique foncière à l'Office de l'urbanisme de la Ville de Genève

- M. Hubert Jaquier, urbaniste communal et chef du service Urbanisme Environnement Travaux Publics de la Ville de Delémont

Concernant la Ville de La Chaux-de-Fonds, l'opportunité d'avoir pu effectuer un stage au Service de l'urbanisme et de l'environnement (SUE) m'a offert un accès direct aux différents documents, notamment ceux émanant des autorités politiques, ainsi que de pouvoir assister à plusieurs séances concernant la politique foncière. Il m'a également permis de poser directement mes questions, au fur et à mesure de l'avancée de mon travail, à l'urbaniste communal de la Ville, M. Philippe Carrard, ainsi qu'à la chargée de gestion foncière, Mme Céline Meunier.

Dans le cadre du périmètre de ce mémoire, un entretien a également été mené avec le directeur technique de l'usine de valorisation des déchets Vadec SA, M. Giovanni Tarantino.

Le recours à de nombreuses données statistiques et cartographiques ont complété la méthodologie utilisée.

2.5. Cadre conceptuel général

Ce chapitre a pour but de présenter le concept d'étalement urbain qui relève de notions générales d'urbanisme et auquel vise à répondre la mise en place de stratégies foncières et immobilières de la part des communes.

2.5.1. L'étalement urbain

La ville traditionnelle se définissait auparavant par une forme dense et compacte, des limites urbain-rural distinctes, une métrique piétonne et, comme le mentionne Françoise Choay² dans sa définition de la ville, par une communion entre "*l'urbs*" (territoire physique de la ville) et le "*citivas*" (communauté de citoyens qui l'habitent). Plusieurs révolutions technologiques et scientifiques, surtout dans le domaine des transports, vont mener à une mutation progressive de ce modèle. En effet, la contraction de l'espace-temps liée à l'augmentation de la vitesse des transports permet à la population de parcourir une distance plus longue pour une même équivalence temps et, par la même occasion, d'étendre son territoire d'opportunités toujours plus loin. Un individu peut désormais bénéficier de la qualité de vie de la campagne tout en profitant des opportunités que la ville lui offre. En Suisse, de nombreux investissements ont d'ailleurs été faits à partir des années 60 dans d'importantes infrastructures de transports routiers (*idem*).

² Citée dans Douangmanivanh, A., (2007, 17 mai). In aROOTS. *Une définition de la ville* [\[Page Web\]](#) (consultée le 11.02.2013)

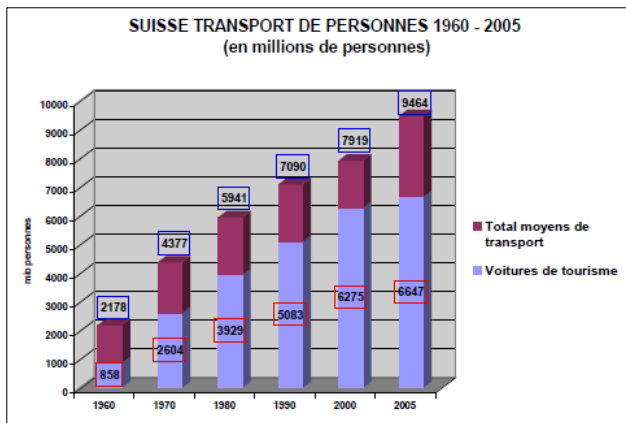


Figure 1. Evolution du transport de personnes et évolution de la part des voitures de tourisme entre 1960 et 2005.
Source : Pini, 28.09.2011 : 10 d'après données OFS.

Le graphique ci-contre illustre d'ailleurs l'augmentation du nombre de voitures entre 1960 et 2005 à l'échelle du territoire national.

L'urbaniste M. Wiel a d'ailleurs mis en évidence la circularité qu'il existe entre le phénomène de l'étalement urbain et l'augmentation des déplacements motorisés comme le montre le schéma ci-dessous (Adapté de Wiel, 1999 in Da Cunha, 2010-2011 : 23)

Le système de transports est donc la condition nécessaire à l'étalement de la ville d'autant plus que le phénomène de contraction de l'espace-temps qu'il génère induit une extension toujours plus importante de l'urbanisation sur les espaces ruraux puisque, comme le souligne D. Bichsel :

«L'afflux massif de nouveaux citadins en marge des agglomérations tend par ailleurs à reproduire la situation à laquelle les migrants essaient d'échapper. Lors de leur établissement en périphérie, ces résidents accèdent à des terrains verdoyants et calmes. La situation tend cependant à changer avec l'urbanisation rapide des parcelles environnantes. Les zones agricoles sont bétonnées et la circulation routière s'accroît au point de générer de la congestion, en absence de transports en commun.» (Bichsel, 2010 : 22)

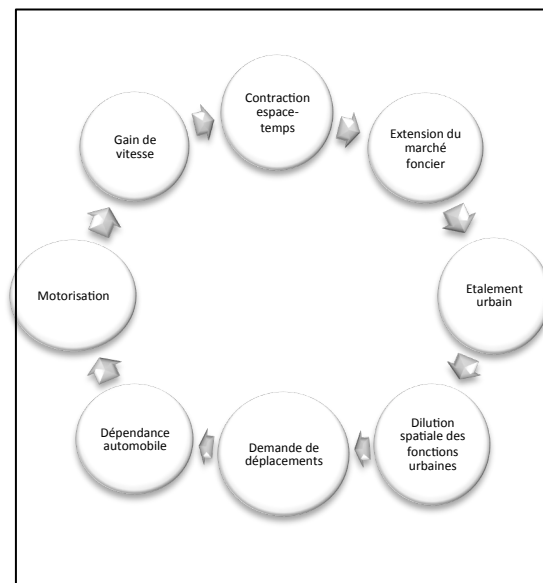


Figure 2. Motorisation et étalement urbain
Source : Adapté de Wiel, 1999 in Da Cunha, 2010-2011 : 23)

Ainsi, la ville étend son urbanisation toujours plus loin sur les zones agricoles périphériques, diluant les limites urbain-rural dans l'apparition de zones suburbaines, périurbaines et d'entre-deux (Da Cunha, 2012) composées d'un tissu bâti hétérogène, discontinu, de faible densité, spatialement, socialement et fonctionnellement différencié.

Par conséquent, la définition suivante de l'étalement urbain peut être retenue :

«(...) processus de dispersion du bâti et de dilatation de l'espace urbain embrassant successivement des "hinterlands" ruraux par annexion et incorporation. (...) marqué par trois évolutions généralement corrélées: la croissance de l'emprise au sol des composantes urbaines (bâtiments, ouvrages de génie civil, infrastructures de transport, etc.); la dispersion des éléments urbains dans le territoire; la multiplication, l'élargissement et l'allongement des réseaux de transports urbains (...) et de la distance croissante des éléments à relier.» (Da Cunha et Both, 2004 : 16-17, 40).

Le modèle de la ville étalée engendre de nombreux impacts économiques, sociaux, environnementaux et de gouvernance dont les principaux ne seront mentionnés ici que brièvement .

Impact économique

La dispersion et la faible densité du bâti dans les zones périurbaines et suburbaines nécessitent la construction de nouveaux équipements pour raccorder ces terrains aux réseaux existants aux frais de la collectivité publique, ce qui engendre une hausse de la fiscalité. De plus, les individus qui travaillent ailleurs que dans leur commune sont dépendants de la voiture ou des transports publics ce qui génère des coûts importants pour le ménage et la collectivité publique.

Impact social

Le phénomène de ségrégation sociale de l'espace que génère l'étalement urbain est à relever. En effet, l'exode urbain peut être différencié en fonction de deux types de population. Le premier est composé des classes moyennes aisées dotées d'une forte mobilité et qui choisissent de quitter le centre pour le périurbain afin de bénéficier d'une meilleure qualité de vie tout en gardant une bonne connectivité au centre. Le second type caractérise des ménages quittant la ville pour des loyers plus abordables en zone périurbaine composée de grands ensembles. Le même type de processus se retrouve dans les centres qui voient leur structure se dualiser entre : «des populations défavorisées dans les zones d'habitat social de fait (...) et d'autre part, l'investissement des poches résidentielles requalifiées, à haute qualité du cadre de vie, par une "classe créative" émergente» (Da Cunha, 2010-2011 : 27).

Impact de gouvernance

La ville étalée pose également des problèmes de gouvernance. Il n'est en effet plus banal aujourd'hui qu'un individu habite dans une commune et travaille dans une autre, ce qui induit un décalage entre le territoire institutionnel traditionnel et le territoire des pratiques des habitants.

Impact environnemental

En plus de la dégradation de la qualité du paysage par le mitage, l'étalement urbain a une empreinte carbone élevée, génère d'importantes nuisances (pollution, bruit, etc) et consomme une quantité exponentielle de ressources non renouvelables ou limitées. C'est le cas du sol. En Suisse, le nombre de communes faisant partie d'une agglomération a été multiplié par 2,8 faisant augmenter la surface moyennes des agglomérations de 8'776 à 17'204 hectares en l'espace de trente ans comme l'illustre

Années	1970	2000
Nombre d'agglomérations	31	50
Nombre de communes d'agglomération	353	974
Surface en hectares des communes d'agglomération	272 039	860 179
Nombre moyen de communes par agglomération	11.4	19.5
Surface moyenne en hectares des agglomérations	8 775.5	17 203.6
Distance moyenne (km) entre communes d'agglom. et ville-centre	5.3	8.3

le tableau ci-dessous **Figure 3. Etalement urbain et croissance spatiale des agglomérations, de 1970 à 2000.**
 Source : Office fédéral de la statistique in Da Cunha et Both, 2004 : 40

«(...) entre 1940 et 1970 la surface des agglomérations a augmenté de 180'914 hectares alors que la population faisait un bond de deux millions de personnes (2'004'080). En revanche, entre 1970 et 2000, la surface des agglomérations augmentait de 588'140 hectares pour une augmentation de la population suisse bien inférieure (1'018'277 personnes).» (Da Cunha et Both, 2004 : 40)

Ceci s'explique par le fait que l'expansion spatiale des agglomérations n'est plus uniquement corrélée à la croissance démographique. En effet, depuis une trentaine d'années, la surface a augmenté plus rapidement que la population. Ce phénomène découle de plusieurs facteurs qui sont la modification de la structure familiale traditionnelle, l'évolution des modes de vie et l'augmentation de la surface d'habitat par habitant. Celle-ci est ainsi passée de 34m² en 1980 à 39m² en 1999, puis à 44m² en 2000 selon l'Office fédéral de la statistique (OFS)³.

Un nouveau mode plus durable de penser la ville est donc nécessaire, notamment à travers la mise en place de politiques de *Reconstruire la ville sur la ville*. Pour ce faire, et comme le souligne A. Da Cunha (2010-2011 : 33), les axes suivants doivent être considérés : développer les équipements et les services publics, valoriser les espaces publics, densifier, agencer les centralités, favoriser la mixité, avoir une gestion intégrée de la politique des transports et de la planification spatiale, rénover les quartiers anciens ou encore réhabiliter les friches urbaines. Il est dès lors nécessaire que les collectivités publiques se dotent d'une politique foncière par le biais de laquelle elles pourront mettre en application ces politiques et orienter ainsi le développement de leur territoire. C'est ce que ce travail de mémoire va s'attacher à démontrer.

³ Office fédéral de la statistique (non mentionné). *Développement durable – MONET. Surface habitable par personne*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique [\[Page Web\]](#) (consultée le 11.02.2013)

Troisième partie

POLITIQUE FONCIERE

3. POLITIQUE FONCIERE

Afin de saisir les enjeux liés à l'élaboration d'une politique foncière, il est important d'avoir une première approche générale et contextuelle de cette thématique. C'est le but visé par cette partie. Le processus qui a mené à la politique d'aménagement du territoire actuelle sera tout d'abord analysé ainsi que les effets de la votation du 3 mars 2013 concernant la révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Les instruments de politiques publiques qui existent actuellement avec la LAT de 1979 seront présentés, avant que la question de la propriété foncière et des outils de droit privé qui en résultent ne soit abordée. Les bases de la politique foncière et les problématiques y étant rattachées seront tirées de ces enseignements.

3.1. L'aménagement du territoire en Suisse : un processus historique

La politique de l'aménagement du territoire telle que nous la connaissons aujourd'hui en Suisse est le résultat d'un long processus de tentatives de régulation du sol, directes ou non, qui a commencé à la fin du XIX^e siècle (Nahrath, 2002 : 163). Depuis la création de l'Etat fédéral en 1848 et la fin de la Première Guerre mondiale en 1918, hormis les forêts qui ont été protégées très tôt⁴, le sol ne fait l'objet d'aucune régulation par l'intermédiaire de politiques publiques fédérales (ibid : 166), en dehors des compétences de la Confédération en matière d'expropriation pour causes d'utilité publique⁵ (ibid : 154). Selon Stéphane Nahrath :

«(...) Si les tentatives de mise en place de diverses politiques de planification nationale n'ont pas manqué, tous ces designs de politiques publiques (...) ne sont restés, en raison de leur caractère jugé trop interventionniste et centralisateur, que des designs "virtuels" et n'ont jamais été traduits en programmes politico-administratifs concrets.» (ibid : 166)

Ceci peut s'illustrer par deux tentatives de planification du territoire suisse, à l'échelle nationale, au début du XX^e siècle. La première est celle lancée par l'*Association suisse pour la colonisation intérieure (ASCI)*. Face à l'urbanisation extensive qui se fait au détriment des surfaces agricoles, l'ASCI avait pour objectif de protéger ces dernières à travers la mise en place d'une planification qui établissait une distinction entre zones urbaines et rurales ainsi que la prise: *«des mesures de lutte contre la prolétarianisation des paysans suite à leur intégration dans le monde ouvrier»* (ibid : 166).

La seconde tentative émane du mouvement des urbanistes qui, également dans une volonté de protéger l'agriculture, proposait une planification urbaine du territoire à travers : *«Une sorte de quadrillage fonctionnel du territoire national, seul capable de distinguer systématiquement les terrains agricoles des terrains constructibles»* (idem).

⁴ La loi sur la police des forêts date en effet de 1902. (Nahrath, 2003 : 163)

⁵ La Confédération peut ainsi exproprier dans les domaines suivants : poste et télégraphe, chemins de fer, constructions hydrauliques, police des endiguements et politique forestière. (idem)

Jugées trop centralisatrices et interventionnistes, elles ne connurent pas d'aboutissement concret mais démontrent qu'une conscience liée à la problématique de la rareté du sol existait déjà à l'époque.

C'est durant la Seconde Guerre mondiale qu'une première forme de planification nationale apparaît avec le Plan Wahlen. Celui-ci visait à assurer l'autosuffisance alimentaire de la Suisse en mettant en culture toutes les terres ouvertes, qu'il s'agisse de terres agricoles, de parcs ou de terrains de football. En plus de ce plan, l'Etat cherchera à maintenir et à renforcer les activités agricoles *«au travers d'une première tentative de mise sous protection des exploitations et des terres agricoles, ainsi qu'un encadrement et un subventionnement du secteur agricole par l'Etat fédéral»* (ibid : 163). Pour ceci, plusieurs mesures législatives seront développées comme *« l'arrêté du Conseil Fédéral instituant des mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers»* (idem) ainsi que les lois fédérales sur le maintien de la propriété foncière rurale et sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne. Les surfaces agricoles sont les premières où une intervention de la part de l'Etat, même si elle reste encore indirecte et limitée, est tolérée par la population (idem).

Depuis les années 50, la pression sur le sol augmente en raison de la croissance démographique, de la hausse de la demande en logements ainsi que de la spéculation foncière, notamment sur les surfaces agricoles en périphérie des zones urbaines. Ceci nécessite une intervention de l'Etat sur la régulation des usages du sol car il n'est plus suffisant de ne protéger que les terres agricoles, il est désormais nécessaire de protéger également les surfaces déjà construites (ibid : 169). Cependant, aucune politique en matière d'aménagement du territoire n'existe encore. Par conséquent, l'Etat va recourir à des stratégies indirectes d'aménagement. La loi sur la protection des eaux sera ainsi mobilisée dans le but de mener une première délimitation des zones à bâtir en interdisant la construction sur les parcelles qui ne sont pas raccordées au réseau de collecte des eaux usées (idem). En parallèle : *«La LPN [Loi fédérale sur la protection de la nature] met (...) en place les premiers principes et fournit les premiers instruments, notamment les inventaires des sites d'importance nationale ou régionale, permettant la mise sous protection de certaines portions d'espaces naturels et de paysages naturels et culturels»* (idem). Enfin, *«la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements »* (ibid : 163) ainsi que la *«Loi fédérale modifiant le livre quatrième du code civil (copropriété et propriété par étages)»* (idem) vont chercher à : *«(...) influencer les types de construction ainsi que la composition sociologique des propriétaires en zone à bâtir, en favorisant l'accession des classes moyennes à la propriété immobilière »* (ibid : 169). Il devient dès lors de plus en plus clair qu'une politique en matière d'aménagement du territoire est nécessaire afin de fournir des outils d'interventions clairs et directs pour réguler les usages du sol et limiter le renchérissement du prix de ce dernier.

Cette volonté sera concrétisée en 1969 avec l'introduction dans la Constitution fédérale de la garantie de la propriété privée ainsi que du principe de l'aménagement du territoire. Mais, en attendant que ce dernier soit traduit dans une législation fédérale, l'Etat craint que les propriétaires et les spéculateurs ne se dépêchent de construire dans ce laps de temps pour échapper à de futures limitations de leurs droits de disposition et d'usages sur leurs terrains. Par conséquent, un arrêté fédéral urgent (AFU) visant à endiguer ce phénomène est mis au point. Il entrera en vigueur en 1972. Celui-ci met sous protection provisoire l'ensemble des paysages, des zones de détente et de verdure, les rives des lacs et des rivières, les sites construits dignes de protection ainsi que les zones à bâtir non encore, ou peu, construites (ibid : 204) :

«L'adoption de cet arrêté urgent constitue un véritable "coup de force aménagiste" de la part de la Confédération dans la mesure où il représente une intervention extrêmement brutale et contraignante pour une partie significative des propriétaires fonciers qui voient du jour au lendemain leur possibilité de construire être (provisoirement) suspendue. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire de l'aménagement du territoire, des mesures obligatoires sont prises au niveau national et mises en œuvre sur l'ensemble du territoire.» (ibid : 205)

Il était prévu que la LAT remplace cet arrêté et fournisse aux autorités des instruments efficaces pour que celles-ci puissent réguler efficacement les usages du sol et maîtriser le développement du territoire. Cependant, plusieurs éléments problématiques de cette loi conduisirent au lancement d'un référendum puis à une votation où elle fut refusée par le peuple en 1976. Les principaux griefs retenus contre cette première version de la LAT étaient les suivants ; le pouvoir accordé à la Confédération qui peut mener une planification sectorielle, la définition des conditions d'expropriation matérielle et le mécanisme de prélèvement de la plus-value à travers le processus du zonage qui aurait permis de financer les indemnités dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir (ibid : 206). Suite à ce refus, l'AFU sera prolongé jusqu'à ce que le second projet de la LAT soit accepté, excepté dans les cantons qui disposent d'une législation susceptible de s'y substituer (ibid : 208).

Cette seconde version de la LAT, ne rencontrera pas d'oppositions en raison des nombreux compromis qui ont été faits, et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Elle se caractérise par :

«l'abandon des articles les plus problématiques concernant les lignes directrices fédérales et l'expropriation pour raison de planification. Quant à la question de la perception de la plus-value sa résolution est déléguée aux cantons, ce qui revient à admettre qu'il ne s'agit plus d'un instrument central et systématique de la nouvelle loi. En conséquence le principe des compensations à l'agriculture qui servait de contrepartie à l'acceptation du premier projet par l'USP est abandonné. Par ailleurs, les communes sont définies comme niveau de concrétisation de la planification et l'on introduit l'interdiction généralisée de construire sur les rives des lacs et des rivières. Finalement, l'article sur les compensations ou indemnités en cas d'expropriation est reformulé dans une facture particulièrement favorable aux propriétaires fonciers.» (ibid : 209)

La révision de 1988 restituera même certains droits d'usages en autorisant des bâtiments localisés en zone agricole, à des usages non-agricoles (ibid : 212).

L'émergence des problématiques environnementales, au début des années 80, conduit à l'apparition d'un nouveau type de régulation du sol à travers le développement de politiques de protection *qualitatives* de ce dernier ainsi que des biotopes. Ainsi, la mise en œuvre de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE) va conduire à la mise en place de nombreuses ordonnances d'exécution visant à réguler les droits d'usages «*au nom de la protection de l'environnement*» (ibid : 163). Cependant, la multiplicité des politiques qui ont pour but de réguler les usages du sol, conduit à une complexification ainsi qu'à une sectorialisation, qui posent certains problèmes de mise en pratique.

Malgré le fait que les autorités aient pris très tôt conscience de la nécessité d'intervenir sur les usages du sol et aient cherché à satisfaire le principe d'une "*utilisation mesurée du sol*", plusieurs éléments ont contribué à limiter leurs possibilités d'interventions. Ainsi, le fédéralisme suisse, les nombreux compromis qui ont été faits tout au long de la démarche d'élaboration d'une politique en matière d'aménagement du territoire ainsi que la structure de la propriété privée, comme nous le verrons dans le chapitre 3.4., ont réduit les instruments à disposition des communes pour intervenir sur leur territoire. Il ne leur reste en effet plus que les outils de planification (chapitre 3.3.) pour agir en tant qu'autorités planificatrices. La révision parcelle de la LAT, acceptée en votation, le 3 mars 2013, par 62,9% des votants⁶, devrait cependant améliorer les capacités d'intervention de la Confédération, des cantons et des communes afin de satisfaire à une "*utilisation mesurée du sol*".

3.2. La révision de la LAT

3.2.1. Pourquoi une révision de la LAT?

La croissance démographique, l'évolution des modes de vie, l'augmentation de la surface nécessaire en logement par habitant ainsi que le besoin en surfaces pour les activités économiques et les infrastructures (DETEC, 2012 : 1), mènent à une urbanisation de plus en plus importante au détriment des terres cultivables. Bien que le principe d'une utilisation mesurée du sol soit inscrit dans le premier article de la LAT de 1979, et que celle-ci : «*a certes permis d'atténuer le mitage du territoire et la perte de terres cultivables*» (Conseil fédéral, 2010 : 962), elle n'est cependant pas parvenue à contrôler de manière efficace le développement du territoire. La révision de la LAT était donc prévue puisqu'elle devait être remplacée par le projet de loi sur le développement territorial (P-LDter). Mais avant que celui-ci ne soit terminé, l'initiative pour le paysage fut déposée en 2008. Celle-ci avait pour but de préserver : «*l'espace vital des hommes et de la nature*»⁷ en demandant une séparation claire entre les zones constructibles et les zones non-constructibles, la protection des

⁶ Office fédéral de la Statistique (2013). *Votations – Indicateurs. Votation populaire fédérale du 3 mars 2013*. Neuchâtel : Office fédéral de la Statistique. [\[Page Web\]](#) (consultée le 14.02.2013)

⁷ Site internet de l'initiative pour le paysage. (2010). *Initiative pour le paysage*. [\[Page Web\]](#) (consultée le 04.06.2013)

terres cultivables, le gel de la zone à bâtir pendant 20 ans et l'encouragement à la densification⁸ Le Conseil fédéral décida d'y opposer le P-LDter comme contre-projet indirect.

Après mise en consultation auprès des milieux concernés, il en ressortit que celui-ci ne satisfaisait pas comme contre-projet indirect car il dépassait les objectifs des initiants. Ceux-ci visaient à modifier l'Art. 75 de la Constitution, relatif à l'aménagement du territoire en y faisant mentionner :

«(...) que l'aménagement du territoire constitue une tâche commune de la Confédération et des cantons. (...) La séparation (...) entre territoires constructibles et non constructibles.» (Conseil fédéral, 2010 : 964) ainsi que d'inscrire des dispositions détaillées concernant : *« (le) développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti, (la) limitation des constructions dans les territoires non cultivables et, par conséquent, (la) protection des terres cultivables»* (idem).

Les parties consultées reconnaissaient cependant qu'il était nécessaire de prendre des mesures plus efficaces en matière d'aménagement du territoire. Elles proposaient donc l'élaboration d'un contre-projet indirect ne reprenant que les thématiques de l'initiative présentes dans le P-LDter (Conseil fédéral, 2010 : 963) à savoir lutter contre l'expansion de l'urbanisation à travers la limitation de la dispersion des constructions, l'urbanisation dans le milieu déjà bâti, une meilleure utilisation des friches, la protection des terres cultivables et du paysage ainsi qu'éviter la thésaurisation des terrains à bâtir. Si le principe de lutte contre l'urbanisation figure dans les buts et principes de la LAT (Arts. 1 et 4, Al. 3, LAT in Conseil fédéral, 2010 : 963), dans la pratique, le droit en vigueur n'impose pas de prescriptions particulières dans ce domaine, hormis de préciser le développement souhaité de l'urbanisation dans les études de base des plans directeurs cantonaux (PDC) (Conseil fédéral, 2010 : 963). De plus, le surdimensionnement des zones à bâtir :

«montre la nécessité d'établir de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir et de prendre des directives claires pour évaluer les besoins, afin de mieux dimensionner ces zones. Contenir la dispersion des constructions et enrayer la perte de terres cultivables passe enfin par l'établissement de règles plus claires visant à améliorer la disponibilité des terrains situés en zone à bâtir.» (idem)

Il était donc plus que nécessaire de procéder à une modification de la législation afin de mieux maîtriser l'expansion de l'urbanisation à travers une révision partielle de la LAT qui fut proposée comme contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage. Le comité de cette dernière accepta de la retirer après que la révision partielle de la LAT fut acceptée par le parlement, à la condition que si cette dernière n'entraînait pas en vigueur, l'initiative serait soumise au vote populaire.

Un référendum fut lancé par l'Union des arts et métiers (USAM) qui estimait que la révision de la LAT diminuerait la quantité de terrains à bâtir, provoquant ainsi une hausse massive des loyers et du prix des terrains, augmenterait les impôts, supprimerait la prise en compte des particularités régionales

⁸ Ibid. [\[Page Web\]](#) (consultée le 04.06.2013)

dans les projets d'aménagement, engendrerait des interventions trop importantes de la part de l'Etat et violerait la souveraineté cantonale (Comité interpartis «Non à la révision ratée de la LAT », 2013)⁹. De plus, et selon Jean-François Rime, président de l'USAM :

«Pour nous, trois points essentiels sont absolument inacceptables“ (...) “l'obligation de déclasser les zones à bâtir surdimensionnées, l'obligation de construire dans un délai imparti et la réglementation fédérale de la taxe sur la plus-value restreignent lourdement le droit de propriété garanti par la constitution“.» (Rime in Journal des arts et métiers, juillet 2012 : 1)

La révision de la LAT fut donc soumise à la votation populaire le 3 mars 2013 où elle fut acceptée par 62,9% des votants.

3.2.2. Mesures proposées

Les mesures principales de la révision de la LAT sont de faire mentionner, dans les buts de la LAT à l'Art. 1, (Conseil fédéral, 2010 : 966) : le principe de séparation entre terrains constructibles et non constructibles, le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et la nécessité de créer un milieu bâti compact. Il s'agit aussi de compléter les principes figurant à l'Art. 3 en précisant que les friches doivent être mieux utilisées et que les zones d'habitation et d'activités doivent être dotées d'un "bon" réseau de transports et non plus seulement "suffisant" (idem). Quant aux PDC :

«(ils) devront notamment définir la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion au niveau régional. Les questions relatives à la dimension et à la réduction éventuelle des zones à bâtir ayant une taille excessive, de même que les stratégies visant à un développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti, devront impérativement être traitées par le plan directeur cantonal, soumis à l'approbation du Conseil fédéral.» (idem)

Concernant les zones à bâtir (ZAB), la révision de la LAT prévoit que la définition de celles-ci réponde : *«aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes »* (Art. 15, LAT. Modification du 15 juin 2012. (RS 700)). Elle mentionne également que les ZAB surdimensionnées doivent être réduites. Pour rendre possible cette opération, elle rend obligatoire le prélèvement de la plus-value, d'ailleurs déjà présent dans quelques cantons, qui permet de financer des opérations d'aménagement dont l'indemnisation des propriétaires expropriés.

Les différents critères de classement des parcelles en ZAB, sont également mentionnés :

«De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies:

- a. ils sont propres à la construction;*
- b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance;*

⁹ Comité interpartis « Non à la révision ratée de la LAT ». *Non à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Argumentaire.* [\[Page Web\]](#) (consultée le 07.03.2013)

- c. *les terres cultivables ne sont pas morcelées;*
- d. *leur disponibilité est garantie sur le plan juridique;*
- e. *ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur.* » (Art. 15, LAT. Modification du 15 juin 2012 (RS 700))»

Enfin, la révision de la LAT précise que des mesures doivent être prises par les cantons et les communes afin que les terrains en ZAB soient utilisés comme le définit leur affectation, et qu'ils soient disponibles sur le marché (Conseil fédéral, 2010 : 966). Pour ce faire, la révision de la LAT fournit aux autorités un nouvel instrument qui est l'obligation de construire pour les propriétaires et qui est mentionné à l'Art. 15a, Al. 2.

Une fois qu'elle entrera en vigueur, la révision de la LAT permettra d'augmenter l'efficacité des autorités responsables de l'aménagement du territoire en leur fournissant de nouveaux instruments. En effet, à travers la mise en place d'un prélèvement minimum de la plus-value de 20%, la LAT fournit aux communes des moyens leur permettant d'indemniser les propriétaires et donc d'entreprendre des opérations d'aménagement du territoire plus ambitieuses. Quant à l'obligation de construire pour les propriétaires dans un délai donné, elle permet de faire pression pour qu'un terrain se construise sous peine : *«d'ordonner les mesures prévues par le droit cantonal»* (Art. 15, Al. 2, LAT. Modification du 15 juin 2012 (RS 700)). Le durcissement des critères de classement des parcelles, permet, quant à lui, de limiter le dimensionnement des ZAB.

Dans le cadre de ce travail de mémoire, c'est la version du 22 juin 1979 qui a été utilisée puisque c'est celle qui était en vigueur lors de la rédaction.

3.3. Droit public : les instruments en matière d'aménagement du territoire

Ce chapitre présente les différents instruments qui existent en matière d'aménagement du territoire aux différents échelons politico-administratifs et qui ont pour but de répondre aux principes édictés dans l'Art. 1 de la LAT :

«1. Ils (les autorités planificatrices) coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

2. Ils (les autorités planificatrices) soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- a. *de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;*
- b. *de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques;*
- c. *de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;*
- d. *de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays;*
- e. *d'assurer la défense générale du pays.»* (Art. 1, LAT du 22 juin 1979 (RS. 700). Etat le 1^{er} novembre 2012)

3.3.1. Les instruments de planification

Le tableau ci-dessous illustre de manière schématique les instruments de droit public relevant du domaine de la planification, propres à chaque échelon politico-administratif et qui découlent de la LAT :

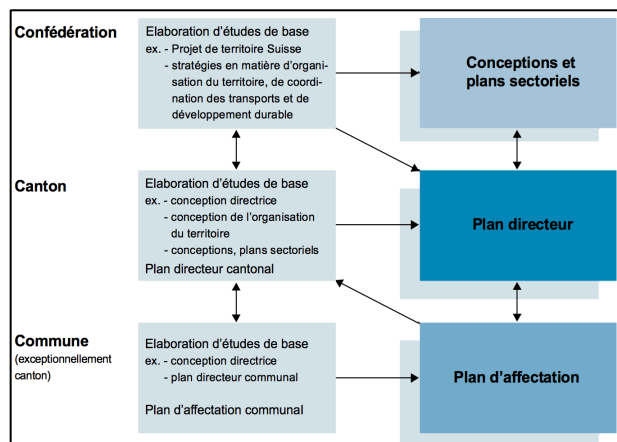


Figure 4. Les instruments découlant de la LAT pour chacun des niveaux étatiques.
Source : ARE

3.3.1.1. Echelle de la Confédération

Politique des agglomérations

Dans le cadre de ce travail, la politique des agglomérations, développée depuis 2001 par la Confédération, ne sera pas traitée car elle a une approche transversale d'une multiplicité de secteurs qui sont en relation avec les agglomérations et les zones urbaines. Le seul domaine concerné par ce mémoire, celui de l'aménagement du territoire, est inclus dans le Projet de territoire Suisse.

Projet de territoire Suisse

Le projet de territoire Suisse est le prolongement des grandes lignes de l'organisation du territoire suisse définies en 1996. Il a été élaboré conjointement par les différents acteurs de l'aménagement du territoire¹⁰. Non contraignant : «il reflète la vision d'un développement territorial durable de la Suisse, portée par les trois niveaux de l'Etat» (Projet de territoire Suisse, 2012 : 4) et sert : «de cadre d'orientation et d'aide à la décision pour les activités à incidence territoriale des trois niveaux administratifs» (idem). Cinq objectifs principaux ont été définis. Il s'agit de préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale, ménager les ressources naturelles, gérer la mobilité, renforcer la compétitivité ainsi qu'encourager les collaborations entre les différentes parties du pays (idem). Pour y parvenir, les trois stratégies suivantes ont été élaborées ; Mettre en place des terrains d'action et renforcer le réseau polycentrique des villes et des agglomérations, mettre en valeur le tissu bâti et le paysage et enfin avoir une meilleure coordination des politiques des transports, de

¹⁰ Le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux, la Conférence suisse des directeurs des services de travaux publics, d'aménagement du territoire et de l'environnement, l'Union des villes suisses ainsi que l'Association des Communes Suisses ont pris part à la rédaction de ce document. (Projet de territoire Suisse, 2012 : 4)

l'énergie et de l'aménagement du territoire (Projet de territoire Suisse, 2012). Bien que n'étant pas ancré légalement, ce projet de territoire Suisse a été adopté par les représentants de la Confédération, des cantons, des communes et des villes qui se sont engagés à : «*travailler ensemble*». Les trois niveaux de l'Etat s'engagent dès lors à concrétiser le Projet de territoire Suisse, chacun à son niveau, et à piloter leurs activités à incidence territoriale selon les objectifs et les stratégies prévues» (ibid : 5). Cet engagement confère à ce projet un important poids politique pour orienter les pratiques de développement territorial des collectivités en charge de la planification. Pour cette raison, il fait également office de document de référence dans le cadre des différentes politiques à incidence territoriale menées par la Confédération, à l'image de la politique des agglomérations qui reconnaît que : «*Pour la suite de la politique des agglomérations de la Confédération, le Projet de territoire Suisse constitue un cadre d'orientation important*» (Kollbrunner, Odiot, Reinhard, Schuppli et Tobler, 2011 : 34).

Conceptions et plan sectoriels

Dans le cadre des tâches qui lui sont attribuées, la Confédération dispose de compétences qui sont soit partielles soit étendues. Dans le premier cas, elle exerce un rôle de surveillance sur les plans et projets élaborés par les cantons et peut octroyer des concessions, des subventions ou des autorisations sur des : «*constructions, installations ou autres mesures ayant des effets sur l'organisation du territoire établis par des tiers*» (ARE)¹¹. Elle se charge également de : «*créer les conditions favorables pour la démarche d'aménagement à entreprendre par des tiers, notamment, en donnant connaissance suffisamment tôt des objectifs qu'elle entend poursuivre et des conditions posées à l'exercice de ses propres tâches*» (idem) dans les domaines où elle dispose également de compétences partielles (idem)¹². Les compétences de la Confédération sont étendues dans les tâches qui sont du ressort du droit spécial comme par exemple les surfaces d'assolement ou celles qui ont trait aux installations militaires, à l'aéronautique, au transport de l'énergie ou encore aux chemins de fer (idem) : «*Il revient ici à la Confédération d'introduire et de diriger la démarche d'aménagement requise par la loi fédérale*» (idem).

Le principal instrument pour agir dans les domaines où elle dispose de compétences est celui des conceptions et des plans sectoriels qui sont définis à l'Art. 13 de la LAT et dans le chapitre 3 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) (Arts. 14-25, OAT du 28 juin 2000 (RS 700.1). Etat le 1^{er} janvier 2013). Ceux-ci servent à : «*planifier et coordonner celles de ses activités [de la Confédération] qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement*» (idem) ainsi qu'à montrer : «*comment elle entend faire usage de sa liberté d'appréciation en matière d'aménagement*»

¹¹ ARE (non mentionné). *Mandat de planifier et de coordonner les activités au sens de la LAT*. Berne : Confédération suisse [\[Page Web\]](#) (consultée le 17.02.2013)

¹² La Confédération dispose ainsi de compétences partielles dans les domaines de l'agriculture, du tourisme, de la protection du paysage, de la forêt, etc... (idem)

(idem). Ils répondent également à un souci de transparence envers les autorités et la population (ARE, 1997 : 10).

Pour ce faire, les conceptions comprennent plusieurs éléments : les objectifs visés, *«les priorités, les modalités et les moyens envisagés pour exercer ses activités à incidence spatiale»* (Art. 14, Al. 2b, OAT du 28 juin 2000 (RS 700.1) Etat le 1^{er} janvier 2013). Si : *«des indications concrètes portant sur les conditions spatiales et l'échelonnement dans le temps ainsi que des exigences particulières à l'attention des autorités fédérales compétentes»* (Art. 14, Al. 3, ibid) sont mentionnées, on parle alors de plan sectoriel. Des plans sectoriels existent par exemple pour les surfaces d'assolement ou encore pour les places d'armes et de tir (ARE, 1997 : 34).

Les conceptions et les plans sectoriels restent cependant des instruments à caractère général, ils ne traitent pas dans les détails des questions d'affectation, d'équipement ou d'exécution (ibid : 9).

Ils sont élaborés par le service fédéral concerné par la thématique abordée, qui travaille en collaboration avec les autres acteurs touchés, qu'il s'agisse d'autres services fédéraux, d'autres prestataires de tâches publiques, mais surtout en prenant en considération l'avis des cantons (ibid : 11). En effet, afin de réaliser les tâches qui lui sont confiées, la Confédération doit réserver certains terrains dans les cantons et communes. Ainsi : *«les conceptions et plans sectoriels peuvent avoir des effets non négligeables sur l'organisation du territoire au niveau cantonal et doivent être pris en compte dans les plans directeurs et les plans d'affectation»* (ibid : 12). Une fois un terrain d'entente trouvé, les conceptions et plans sectoriels sont approuvés par le Conseil fédéral ce qui leur confère force obligatoire pour les autorités. Par conséquent, celles-ci doivent les prendre en compte lorsqu'elles : *«exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire»* (ibid : 14) à l'image des plans directeurs cantonaux qui doivent coordonner les activités à incidence spatiale exercées par les autorités des différents niveaux (idem).

3.3.1.2. Echelle des cantons

Plans directeurs cantonaux

Les cantons sont chargés de l'élaboration des plans directeurs cantonaux (PDC) :

- «1. Les plans directeurs définissent au moins:
 - a. la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité;
 - b. l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en oeuvre.
2. Ils désignent les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires.
3. Les mesures à prendre visent notamment les buts suivants:
 - a. limiter le nombre de nouvelles résidences secondaires;
 - b. promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables;

c. *améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires*» ((Art. 8, LAT du 22 juin 1979 (RS. 700) Etat le 1^{er} novembre 2012)

Pour ce faire, ils doivent effectuer des études de base qui définissent « (...) *dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire* » (Art. 6, Al. 1, *ibid*) en précisant les zones agricoles, les zones à risques, les éléments à protéger (zones de verdure, biotopes, etc), mais également l'état de l'urbanisation et des transports, de l'approvisionnement et des infrastructures publiques ainsi que leur développement souhaité (Art. 6, Al. 3a-b, *ibid*). Les études de base vérifient également la coordination du PDC avec les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, les PDC des cantons voisins, ainsi que les programmes de développement¹³ et les plans d'aménagement régionaux.

En d'autres termes, le PDC est constitué d'un "*diagnostic*" de l'état actuel du territoire, des "*visions*" du développement souhaité pour le futur de celui-ci et des "*stratégies*" pour y parvenir. Une fois rédigé, il doit être approuvé par le Conseil fédéral après quoi il a force obligatoire pour les autorités. Cela signifie que celles-ci, comme c'est aussi le cas pour les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, doivent le respecter lorsqu'elles exercent des activités ayant une incidence territoriale. En raison de la rapide évolution du territoire, il est prévu dans la LAT que les PDC soient réexaminés tous les 10ans et au besoin remaniés (Art. 9, Al. 3, LAT (RS.700)). En pratique, ceci s'avère délicat, des plans directeurs pouvant être en cours depuis des années. Avec la révision de la LAT, le contenu minimal du PDC a été complété par l'introduction de la nécessité de mentionner les : «*projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement*» (Art. 8, Al. 2, LAT, modification du 15 juin 2012 (RS.700). Etat le 1^{er} novembre 2012). De plus, la thématique de l'urbanisation, qui n'était fixée que comme élément devant figurer dans les études de bases (Art. 6, Al. 3a, LAT du 22 juin 1979 (RS.700). Etat le 1^{er} novembre 2012), est considérée comme une problématique à part entière puisqu'elle est traitée de manière particulière à l'Art. 8a de la LAT révisée.

Contraignant pour les autres autorités qui exercent des activités en lien avec l'aménagement du territoire, le plan directeur permet ainsi aux cantons de définir une orientation pour le développement des territoires communaux, en vue de converger vers un aménagement du territoire qui soit cohérent et harmonieux à l'échelle cantonale et qui satisfasse une utilisation mesurée du sol. Cependant, le fait qu'il n'ait pas force obligatoire pour les particuliers peut poser certains problèmes dans la concrétisation sur le terrain des mesures adoptées dans le PDC principalement en raison de la divergence qu'il peut exister entre l'intérêt public et l'intérêt du propriétaire d'une parcelle définie comme étant stratégique. Cette problématique est, d'ailleurs, présente à tous les échelons étatiques et difficilement contournable, en raison du peu d'instruments que les autorités planificatrices ont à

¹³ Comme, par exemple, le RUN Réseau Urbain Neuchâtelois [[Page Web](#)] (consultée le 12.03.2013)

disposition jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT. En effet, hormis la possibilité d'exproprier un propriétaire, procédure délicate, généralement utilisée plutôt comme une menace, qui équivaut à la restriction d'un droit fondamental et donc à la satisfaction des critères définis à l'Art. 26 de la Constitution, peu d'instruments sont prévus dans les différentes législations cantonales en matière d'aménagement du territoire. Ceci sera développé plus en avant, dans les chapitres 4 et 5 de ce mémoire, pour les cantons de Genève, de Berne, du Jura et de Neuchâtel.

3.3.1.3. Echelle des communes

Les instruments de droit public principaux dont disposent les communes sont les plans directeurs communaux ainsi que les plans d'affectation (à l'exception des communes du canton de Genève qui ne disposent pas de cette compétence). Elles peuvent également avoir recours au droit d'emption et à l'expropriation mais les compétences en la matière sont réglementées par le droit cantonal et communal. Ils seront abordés plus précisément pour les cantons de Genève, de Berne, du Jura et de Neuchâtel, ainsi que pour les communes de Genève, de Bienne, de Delémont et de La Chaux-de-Fonds dans les parties 3 et 4 de ce mémoire.

Plans directeurs communaux

L'élaboration et le caractère contraignant d'un plan directeur communal dépendent de la législation en vigueur dans le canton où la commune est située. Par exemple, dans le cas des communes du canton de Neuchâtel l'élaboration d'un plan directeur communal est rendue possible par l'Art. 44 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) du 2 octobre 1991 ((RSN. 701.0) Etat le 1^{er} février 2013). Celle-ci stipule ainsi que : « *les communes peuvent établir des plans directeurs sur tout ou partie de leur territoire* » (Art. 4, Al. 1, LCAT (Rs.701.0). Etat le 1^{er} février 2013). La Ville de La Chaux-de-Fonds est d'ailleurs en train d'élaborer trois plans directeurs, à savoir ; un plan directeur d'aménagement du territoire, un plan directeur des mobilités et un plan directeur des énergies. Ceux-ci présentent le diagnostic du territoire communal, les grandes orientations du développement vers lesquelles tendre ainsi que les stratégies et mesures pour y parvenir dans les domaines concernés.

Plans d'affectation

Les modalités générales en matière de plan d'affectation sont régies par les articles 14 à 27 de la LAT (Arts. 14-27, LAT (RS. 700) Etat le 1^{er} novembre 2012) ainsi que les articles 31 à 47 de l'OAT (Arts. 31-47, OAT (RS. 700.1) Etat le 1^{er} janvier 2013). Il y est notamment stipulé que : « *les cantons règlent la compétence et la procédure. Ils impartissent des délais dont ils règlent les effets dans toutes les procédures requises pour implanter, transformer ou changer d'affectation les constructions et installations* » (Art. 25, al. 1 LAT (RS. 700.1) Etat le 1^{er} novembre 2012). Cela signifie que ce sont eux qui déterminent quelles sont les instances compétentes dans ce domaine. Hormis dans le canton de

Genève, ce sont les communes qui sont chargées de l'élaboration des plans d'affectation. Nous parlons donc de plan d'affectation communal (PAC).

Le plan d'affectation et le règlement qui l'accompagne, règlent : « *le mode d'utilisation du sol* » (Art. 14, Al. 1 *ibid*) et font une première distinction entre les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Ils doivent ensuite être approuvés par l'autorité cantonale et conformes au PDC. A l'inverse de ces derniers, ils ont force obligatoire pour chacun et sont donc opposables aux tiers (Art.21, *ibid*).

Concernant leur contenu, il est défini dans les différentes législations cantonales à l'image de la LCAT du canton de Neuchâtel qui précise que :

- «1. *Les communes élaborent leurs plans d'affectation dans le cadre du plan directeur et en tenant compte des mesures cantonales.*
2. *Les plans d'affectation communaux comprennent:*
 - a. *les plans d'aménagement communaux;*
 - b. *les plans spéciaux;*
 - c. *les plans d'alignement;*
 - d. *les plans de quartier et de lotissement;*
 - e. *les plans d'équipement.» (Art. 43, LCAT (RSN 701.0)*

Le contenu variera donc en fonction du canton concerné. Mais sur le fond, les enjeux liés au plan d'affectation sont les mêmes, ils : « *représentent l'échelle de planification pertinente à laquelle la commune détermine les usages effectifs du sol attendus et légalement possibles*» (Guerrieri, 2011 : 19) et représentent donc la concrétisation, sur le terrain, du développement territorial souhaité inscrit dans les plans directeurs.

3.3.2. Les instruments du foncier

Les instruments ci-dessous sont fixés de manière générale dans la législation fédérale. Toutefois, dans ce domaine, les autorités compétentes sont les cantons et/ou les communes en fonction de la répartition définie dans les lois des différents cantons.

3.3.2.1. Prélèvement de la plus-value

Le prélèvement de la plus-value est fixé dans l'article 5 de la LAT du 22 juin 1979. Cet instrument relève de la compétence des cantons qui définissent : «*un juste régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent des mesures d'aménagement*» (Art.5 LAT (RS.700). Etat le 1^{er} novembre 2012). En d'autres termes, cela signifie que ce sont les cantons qui établissent une législation en la matière. Actuellement, et bien que certains cantons comme le Tessin soient en train de le faire, seuls les cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel ont développé une base légale en la matière (Guerrieri, 2011 : 34).

En l'absence de législation: *«les communes ne peuvent donc pas percevoir une indemnité de plus-value de manière légale»* (idem). Cet instrument s'avère utile pour exercer une maîtrise sur le développement du territoire. Il permet en effet de prélever la totalité ou une partie du bénéfice que réalise un propriétaire lorsque son terrain prend de la valeur, par exemple, à travers son classement en zone à bâtir. Ces revenus permettent par la suite, d'indemniser les propriétaires dans le cadre d'opérations qui équivalent à une expropriation matérielle ou formelle, notamment lors de procédures de déclassement de parcelles, ou encore d'alimenter des fonds pour valoriser les espaces publics ou l'achat de nouveaux terrains (idem).

Avec l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT, les cantons seront alors obligés de concevoir : *«le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir»* (Art. 5, Al. 1bis, LAT, modification du 15 juin 2012 (RS. 700)). Celle-ci devra être d'au minimum 20% (idem). Elle servira à indemniser les propriétaires dont la limitation des droits équivaut à une expropriation (Art. 5, Al. 2, ibid), mais également à financer des mesures liées à l'aménagement telles que la préservation du paysage (Art. 3, Al. 2, ibid) ou encore la limitation de l'étendue des terrains réservés à l'habitat et aux activités économiques en coordonnant leur implantation avec le système de transports publics, en favorisant la construction en milieu déjà bâti à travers la revalorisation de friches urbaines et la densification, en améliorant la qualité de vie par le développement d'espaces publics et de verdure et en développant des liaisons de mobilité douce (Art. 3, Al. 3, ibid).

La diversité des mesures qui pourront être financées par le mécanisme de la plus-value lors de l'entrée en vigueur la révision partielle de la LAT illustre l'importance de cet instrument dans la capacité d'intervention des communes. Il est donc primordial que les cantons incluent ces dernières dans les bénéficiaires de tout ou partie du prélèvement de la plus-value afin de leur fournir le financement nécessaire pour qu'elles puissent avoir une maîtrise de leur développement territorial.

3.3.2.2. Le droit d'emption

La loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP du 4 octobre 1974 (RS.843). Etat le 1^{er} janvier 2013) fait mention du droit légal d'emption dans son chapitre 3 concernant l'acquisition de réserves de terrain. Il y est également mentionné que la Confédération peut déléguer ce droit aux cantons, aux communes, à des organisations ou à des maîtres d'ouvrage qui construisent des logements d'utilité publique (Art. 24, Al. 4, ibid). Pour être utilisé, le droit d'emption *légal* doit donc : *«être inscrit dans la législation cantonale ou communale»*

(Perregaux-DuPasquier, 2010 : 19)¹⁴. Il existe cependant un autre type de droit d'emption qui est celui qui se fait par voie *contractuelle*.

Le droit d'emption permet à une commune de : «(...) *faire pression sur les propriétaires et assurer la réalisation de ses objectifs. (...) Cela peut se faire soit par la définition de quotas dans le plan d'aménagement, soit par forme contractuelle avec les propriétaires fonciers au moment du classement* » (Guerrieri, 2011 : 33). Ici : « *la commune fait dépendre la mise en zone à bâtir de l'accord contractuel du propriétaire de créer des logements à loyers ou prix modéré* » (Perregaux-DuPasquier, 2010 : 19). Ainsi, la commune se garde le droit d'acquérir totalement ou une partie des parcelles concernées pour réaliser elle-même les logements ou alors les céder en droit de superficie à des organisations ou à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, si le propriétaire ne les construit pas dans un délai raisonnable (Guerrieri, 2011 : 33).

Dans la révision partielle de la LAT, l'Art. 15, Al. 2 mentionne que : «*le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal*» (Art. 15, Al.2 LAT, modification du 15 juin 2012 (RS. 700)). Cet article marque ainsi une concrétisation de la mise à disposition du droit d'emption *légal* à l'échelle de tous les cantons puisque la Confédération les y oblige à légiférer en la matière.

Bien que cet instrument présente un avantage non négligeable pour les communes dans leurs pratiques d'aménagistes du territoire, il est : «*souvent perçu comme une limitation à la propriété très agressive, une sorte d'expropriation légale*» (idem).

3.3.2.3. L'expropriation

L'expropriation équivaut à une restriction d'un droit fondamental dans le sens où elle porte atteinte à la propriété privée qui est garantie par la Constitution (Art. 26, Al. 1 Cst (RS. 101). Etat le 3 mars 2013). Son utilisation demande la satisfaction de plusieurs critères (Art. 36, *ibid*) et Art. 1 de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx) du 20 juin 1930 ((RS. 711). Etat le 1^{er} janvier 2012). Une fois ces conditions remplies, l'expropriation, ou une restriction de propriété équivalente, aboutit au versement d'une indemnisation (Art. 26, Al. 2 Cst (RS. 101) et Art. 16 LEx (RS. 711)). L'expropriation peut ainsi être *formelle* ou *matérielle*. Dans le premier cas, cela touche au droit de propriété même, puisqu'il y a un transfert juridique du titre de propriété de la part de l'exproprié vers l'expropriant. Dans le second cas, il s'agit d'une limitation des droits de disposition ou d'usages sur une chose qui n'a pas d'effet juridique sur le titre de propriété.

¹⁴ C. Perregaux-DuPasquier (21 mai 2010). *Des pistes pour accroître la construction de logements à loyers ou prix modérés*. Lausanne : VLP-ASPAN. [\[Page Web\]](#) (consultée le 12.03.2013)

Quand il s'agit de mesures d'aménagement qui conduisent à une restriction des droits équivalents à une expropriation, une juste indemnisation est due selon l'Art. 5 de la LAT (Guerrieri, 2011 : 34). Les autorités compétentes en la matière peuvent être la Confédération, les cantons et les communes pour autant qu'un intérêt public existe. Hormis dans le cas de la construction de grandes infrastructures d'utilité publique comme par exemple les autoroutes, les expropriations sont très rares car : «*[c'est] un instrument très délicat et (il) a souvent un fort impact émotionnel pour l'exproprié*» (ibid : 34). Une articulation judicieuse entre les instruments de droit public et ceux de droit privé dans le cadre de la mise sur pied d'une politique foncière, permettent de maîtriser le développement territorial en évitant de recourir à l'expropriation.

3.4. Droit privé : la propriété privée et ses instruments

3.4.1. La notion de propriété privée en Suisse

La première définition de la propriété à l'échelle nationale eut lieu lors de l'introduction de cette dernière dans le Code civil suisse de 1912 où seul le concept de "*propriété privée*" est reconnu (Nahrath, 2003 : 149). Celui-ci attribue au propriétaire d'une chose matérielle, la totalité des droits sur cette dernière pour autant qu'aucune norme légale ne vienne les limiter (Art. 641, CC (RS. 210). Etat le 1^{er} janvier 2013). Objet de droit privé, la propriété est composée de trois types de droits (Nahrath, 2003 : 37) :

- Les droits de propriété formelle. Ils définissent qui est le propriétaire d'un bien-fonds et quels sont ses droits dessus.
- Les droits de disposition. Ils regroupent les modalités de transfert du titre formel de propriété. Il s'agit du droit de vendre, de louer, d'hypothéquer, transmettre par héritage ou encore de donner le titre de propriété de la chose possédée.
- Les droits d'usage. Ils sont la réalisation "*matérielle*" de la propriété. Ils comprennent les différents usages possibles de la chose possédée sous la forme de biens et services.

Selon l'article 641 du CC : «*le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi. Il peut la revendiquer contre quiconque la détient sans droit et repousser toute usurpation*». Le terme : "*dans les limites de la loi*" permet de poser des conditions à l'exercice de la propriété et donc de restreindre ce droit. Cependant, et comme pour tout droit fondamental, la limitation de la propriété doit répondre à plusieurs conditions définies dans la Constitution (Art. 36, Cst (RS. 101). Etat le 3 mars 2013). Il faut qu'il existe une base légale et un intérêt public prépondérant, que la restriction soit proportionnelle au but visé, et que l'essence même du droit ne soit pas touchée. Une fois ces conditions remplies, les restrictions des droits de propriété : «*se concrétisent dans le cadre des droits personnels ou des droits réels limités*» (Guerrieri, 2011 : 23).

La limitation des droits de disposition peut : *«affecter, entre autres, la disposition de la chose. (...)»* (idem) ce qui s'illustre par la loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale du 12 juin 1951 qui visait à interdire la vente des terres agricoles à des tiers non agriculteurs (Nahrath, 2003 : 167).

Quant aux droits d'usage, ils font référence à la limitation d'une ou plusieurs *facultés d'usage* (Guerrieri, 2011 : 23) comme cela a été le cas lorsque les autorités ont eu recours à la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 16 mars 1955 : *«comme instrument de limitation de l'octroi de permis de construire pour les parcelles situées en dehors du plan de canalisation ou encore (critère cependant dans la réalité encore peu contraignant) en dehors des "zones déjà construites"»* (Nahrath, 2003 : 157).

Enfin, si la limitation des droits de propriété équivaut à une expropriation, alors une juste indemnité doit être versée (Art. 26, Al. 2 Cst (RS.101). Etat le 3 mars 2013).

La propriété privée n'est donc pas absolue. A travers la limitation de certains droits de disposition ou d'usage d'un propriétaire, il est ainsi possible pour les communes de pouvoir orienter le développement de leur territoire.

3.4.2. La propriété communale

La propriété communale est composée de deux parties distinctes, le patrimoine administratif et le patrimoine financier.

Le patrimoine administratif comprend l'ensemble des biens dont l'utilisation est dévolue à des tâches publiques d'intérêt général comme, par exemple, les écoles, les musées, les services communaux, etc. Ces bâtiments sont exonérés d'impôts et ne peuvent être vendus qu'une fois qu'ils ont été désaffectés et passés dans le patrimoine financier. Dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches publiques d'intérêt général, la commune a plus de pouvoir pour acquérir des parcelles ou des immeubles que dans le cas de son patrimoine financier. Ceci peut s'illustrer par le cas de la commune de La Chaux-de-Fonds qui ne dispose du droit d'exproprier que dans le cadre de son patrimoine administratif (Association RUN, 2009 : 13).

Le patrimoine financier concerne tous les terrains et bâtiments que la commune possède mais qui ne sont pas affectés à des tâches publiques d'intérêt général. Il peut remplir des fonctions variées telles que la réalisation de logements à loyer modéré, la préservation du patrimoine, générer un rendement ou encore constituer une réserve pour de futurs projets. A l'inverse du patrimoine administratif, il est soumis à la fiscalité générale (idem). La constitution de ce type de patrimoine permet à la commune de disposer des ressources nécessaires pour orienter le développement de son territoire. En effet, les terrains et immeubles qui en font partie peuvent être sujets à des transactions relevant du droit privé. Ils peuvent donc être vendus, loués, hypothéqués, échangés ou encore

soumis à des droits de superficie qui permettent l'imposition de certaines conditions sur la réalisation de projets. De plus, le patrimoine financier présente l'avantage d'être mobilisable rapidement. Il permet ainsi une certaine réactivité de la part de la commune qui peut, par exemple, acquérir un terrain afin de bloquer un projet ou constituer une réserve dans un périmètre qu'elle estime stratégique pour le développement futur du territoire. La mise en place d'une *veille foncière* dans le but de saisir les opportunités intéressantes (idem) est donc primordiale afin que la commune ait les bons terrains au bon endroit et au bon moment pour assumer ses responsabilités publiques et concrétiser son projet de territoire (Guerrieri, 2011 : 24).

3.4.3. Les instruments liés au statut de propriétaire

Les instruments liés au statut de propriétaire relèvent du droit privé. La législation en la matière est celle inscrite dans le Code civil suisse (CC) et le Code des obligations (CO). En constituant un patrimoine financier, une commune peut mobiliser ces différents instruments en vue d'améliorer sa maîtrise du territoire. Ceci lui permet de compléter les outils de planification et foncier dont elle dispose, généralement plus lents et dont les dispositifs sont plus conséquents, et d'avoir une plus grande réactivité ainsi qu'une influence plus efficace sur le développement de son territoire.

Les instruments de droit privé peuvent intervenir sur les droits de propriété formelle, les droits de disposition et sur les droits d'usage.

Il est cependant important de préciser que, si les grandes lignes concernant les transactions sont similaires dans l'ensemble des cantons, à savoir que des mandats de négociation sont donnés aux offices responsables par le pouvoir politique qui doit approuver la solution avant la conclusion finale de l'acte (Gerber, 2008 : 17) : «(...) *le détail des procédures n'est pas codifié partout de façon similaire. Certain cantons le font dans les lois ou les règlements alors que d'autres le font dans des documents qui restent internes à l'administration concernée*» (idem). Ainsi, dans les cantons de Neuchâtel et de Genève, les procédures de décision figurent dans la législation alors que les cantons de Berne et du Jura les définissent dans des notes internes à l'administration. (ibid : 18). Ces quatre cas seront traités plus en avant dans les troisième et quatrième parties de ce travail.

3.4.3.1. Achats et ventes

Les achats et les ventes interviennent au niveau des droits de propriété formelle puisqu'il s'agit de transférer le titre de propriété d'un tiers à un autre.

L'achat de terrains permet aux communes de constituer une réserve aux endroits stratégiques pour le développement futur du territoire ou encore de disposer de ressources pour effectuer des échanges avec d'autres propriétaires lorsque cela est nécessaire.

Les communes qui ont développé une politique foncière choisissent généralement de ne pas vendre afin de préserver leur portefeuille. Cela peut cependant arriver lorsque les frais d'entretien d'une

parcelle sont trop onéreux ou si celle-ci n'est pas située sur un terrain stratégique selon les planifications directrices (Guerrieri, 2011 : 30). Une vente doit se faire par acte authentique (Art. 216, AL. 1 du Code des obligations du 30mars (CO) (RS. 220). Etat le 28 mai 2013).

3.4.3.2. Echanges fonciers

Il s'agit d'un échange de terrain entre propriétaires : *«(...) ils limitent les investissements et contribuent à améliorer la qualité du patrimoine foncier»* (ibid : 35). Ils peuvent également permettre de débloquer un projet comme, par exemple, dans le cas où un propriétaire d'une petite parcelle empêcherait la réalisation d'un ouvrage en refusant de vendre et que la commune veut éviter le recours à l'expropriation. Dans ce cas, elle pourrait lui proposer de l'échanger contre un terrain situé ailleurs.

3.4.3.3. Droit de préemption

Le droit de préemption est un droit personnel qui donne à une personne privée (le préempteur) la priorité sur un bien si le propriétaire manifeste la volonté de le vendre. (Guerrieri : 2011 : 43). Selon Marie Fauconnet-Falotti : *«Il s'agit donc d'un droit d'acquisition conditionnel soumis à deux conditions : La conclusion d'un contrat de vente (ou d'un acte qui lui est assimilé) (ou) la déclaration par le préempteur de sa volonté d'exercer son droit. Dans ce cas le promettant se voit donc imposer un acheteur»* (Fauconnet-Falotti, 2008 : 123). Cet instrument offre un regard sur les opérations foncières concernant les biens sur lesquels il y a un droit de préemption sans pour autant que la commune ne soit obligée d'exercer ce droit. De plus, dans le cas où le propriétaire manifeste sa volonté de vendre un bien intéressant, la commune peut alors exercer son droit et avoir la priorité sur les autres acheteurs éventuels.

Le droit de préemption ne doit pas être confondu avec le droit d'emption. En effet, à l'instar de ce dernier, le droit de préemption est un instrument de droit privé, il ne peut être utilisé par la commune que dans ses actions en tant que propriétaire. Il ne concerne donc que son patrimoine financier et ne peut pas être mobilisé pour acquérir un bâtiment pour une tâche d'utilité publique comme le mentionne la loi fédérale complétant le code civil : *«Ne constituent pas des cas de préemption, l'attribution à un héritier dans le partage, la réalisation forcée et l'acquisition pour l'exécution d'une tâche publique, notamment»* (Art. 216c, Al. 2, CO (RS. 220)).

3.4.3.4. Partenariats public-privé

Le partenariat public-privé (PPP) est une forme de coopération entre une collectivité publique et des acteurs privés. Concrètement, une collectivité mandate une société de projet en vue de réaliser un ouvrage d'utilité publique comme par exemple une école, un stade, etc. Les PPP englobent l'ensemble du cycle de vie d'un projet, de sa construction à sa démolition, et sont fondés sur un

financement privé (Zufferey, 2010 : 259). En Suisse, de plus en plus de PPP sont mis en place car, comme le mentionne le Conseil fédéral dans sa réponse à une interpellation concernant les PPP ¹⁵:

«Les partenariats avec le secteur privé peuvent aider à remplir des tâches publiques plus efficacement et à meilleur compte. Le transfert d'une partie de la responsabilité et des risques au partenaire privé est cependant une condition sine qua non pour que le partenariat avec l'économie privée de type PPP profite à l'Etat. (...). Le PPP peut, à certaines conditions, contribuer à une attribution optimale des risques et des problèmes, à l'exploitation de la capacité d'innovation du secteur privé et ainsi à une utilisation plus efficace des ressources publiques»

Cela permet aux communes de fixer des lignes directrices et des objectifs sans réaliser elles-mêmes les prestations (Guerrieri, 2011 : 36) et de limiter ainsi les risques pris.

3.4.3.5. Droits de gage

Les droits de gage : *«ne procurent pas un usage, ni une jouissance au titulaire»* (Schmid-Tschirren, 2006)¹⁶. Par contre, ils garantissent la valeur d'un bien sur lequel il y a une créance. Ainsi, si à l'échéance de celle-ci, le débiteur n'a pas remboursé le créancier, celui-ci a le droit d'exiger la vente de l'immeuble pour se faire rembourser¹⁷. Dans le Code civil suisse, les droits de gage sont au nombre de trois, il s'agit de l'hypothèque, de la cédule hypothécaire et de la lettre de rente qui elle n'est bientôt plus utilisée (Haefliger, non mentionné : 2). La plus utilisée, la cédule hypothécaire : *«est incorporée dans un papier valeur négociable ce qui n'est pas le cas de l'hypothèque. La cédule hypothécaire est conçue pour l'échange, elle permet d'utiliser la valeur du sol, elle offre au capitaliste un placement sûr et mobile»* (ibid : 7). Dans la pratique, la commune peut exiger d'un propriétaire qu'il réalise des prestations d'intérêt public (frais d'équipements, etc) et, le cas échéant, exiger la vente du bien immobilier sur lequel la cédule hypothécaire a effet (Guerrieri, 2011 : 36).

3.4.3.6. Contrats

Lorsqu'elle élabore un plan d'affectation ou qu'elle en révisé un, la commune peut établir un ou plusieurs contrats de droit privé de durée indéterminée avec un ou plusieurs propriétaires des parcelles concernées (idem). Cet instrument lui donne la possibilité de faire respecter certains critères aux particuliers, comme par exemple les modalités de construction, en échange de certains avantages (bonus de construction, participation au financement de l'équipement, etc).

Ceci permet à la commune de garantir la réalisation de ses objectifs dans le périmètre. Pour ce faire, les avantages et les engagements de chaque partie contractante doivent être inscrit dans les clauses du contrat (idem).

¹⁵ Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation de Thomas Pfisterer déposée au Conseil des Etat le 6 octobre 2010. [\[Page Web\]](#) Consultée le 14.03.2013

¹⁶ Schmid-Tschirren, C. (2006). *Droit de gage immobilier*. Dictionnaire historique de la Suisse [\[Page Web\]](#) Consultée le 14.03.2013

¹⁷ Idem

3.4.3.7. Droit de réméré

Le droit de réméré permet à un propriétaire qui a cédé son bien-fonds d'exiger sa restitution en particulier si la construction prévue n'a pas été réalisée dans un délai convenu (Association RUN, 2009 : 16). Dans le cadre de la mise en place d'une politique foncière, le recours au droit de réméré de la part des communes lorsqu'elles vendent un terrain, leur permet d'éviter : « *la thésaurisation ou le blocage de projets importants pour la ville* » (Guerrieri, 2011 : 37).

3.4.3.8. Charges foncières

Selon l'article 782 du Code civil suisse : «*La charge foncière assujettit envers un tiers le propriétaire actuel d'un fonds à certaines prestations pour lesquelles il n'est tenu que sur son immeuble*» (Art. 782, Al. 1, CC (RS 210). Etat le 1^{er} janvier 2013). Elles peuvent être de deux types, de droit privé ou de droit public. Dans ce cas, une commune peut imposer au propriétaire d'un terrain de réaliser des prestations d'intérêts publics sans quoi il s'expose à la mise en vente de son bien-fonds. Pour les charges foncières de droit privé, l'inscription au registre foncier est nécessaire (ibid, Al. 2) alors qu'un acte authentique suffit pour celles de droit public.

3.4.3.9. Servitudes foncières

Une servitude foncière est une charge imposée au propriétaire d'un bien-fonds (bien-fonds servant) en faveur d'un autre (bien-fonds dominant) et qui l'oblige à autoriser certains actes de la part de ce dernier ou de s'abstenir lui-même de certains des droits d'usage inhérents à sa propriété (Art.730, Al. 1, CC (RS. 210). Etat le 1^{er} janvier 2013).

Une distinction est faite entre les servitudes conventionnelles et les servitudes légales. Dans le premier cas, elles sont conclues : «*librement par les parties d'un contrat*» (Convers, 2012 : 4) comme par exemple dans le cas d'un usufruit¹⁸. Dans le second, elles peuvent être imposées par la loi au propriétaire du bien-fonds servant sans que le propriétaire du bien-fonds dominant ne doive verser d'indemnité. Cela se justifie lorsque : «*certaines situations rendent difficile, voire impossible, l'utilisation de son fonds par le propriétaire si ce dernier ne dispose pas de la possibilité d'obtenir la constitution de droits réels limités sur les immeubles de ses voisins*» (Convers, 2005 : 7). C'est le cas notamment pour les conduites (Art. 691, CC (RS.210). Etat le 1^{er} janvier 2013).

Si, tout comme les charges foncières, les servitudes grèvent une parcelle, elles s'en distinguent pour deux raisons. Tout d'abord, elles diminuent l'utilité du bien-fonds servant. Ensuite, elles revêtent un caractère positif car elles impliquent «*un devoir d'abstention ou de tolérance de la part du propriétaire grevé, alors que la charge foncière impose une obligation de faire*» (Convers, 2012 : 19).

¹⁸ L'usufruit est un droit de jouissance complet sur une chose qu'il s'agisse de meuble, d'immeuble de droit ou de patrimoine (Art. 745, CC (RS. 210). Etat le 1^{er} janvier 2013).

3.4.3.10. Droit de superficie

Le droit de superficie (DDP) est une forme de servitude particulière. Il permet à son titulaire de construire ou d'utiliser un ouvrage existant sur le bien-fonds d'un tiers ou au-dessous (Convers, 2005 : 23). De plus, il a : « *pour but de rompre le principe de l'accession, soit de dissocier la propriété du sol de celle de l'ouvrage érigé sur celui-ci* » (idem). Le DDP est un droit distinct et permanent. Cela signifie qu'il peut être cédé ou transmis et que sa durée minimum est de 30 ans et maximum de 100 ans. Pour être valide, il doit être fait par acte authentique.

Sans autre condition figurant dans l'acte authentique, à la fin du droit de superficie, le propriétaire récupère son bien-fonds avec l'ouvrage qui a été édifié dessus et verse une indemnité équitable au superficiaire (Art. 779d, CC, (RS. 210). Etat le 1^{er} janvier 2013).

Pour les bénéficiaires, le droit de superficie permet de disposer d'une propriété pleine et entière avec possibilité de constituer des gages immobiliers, des prêts hypothécaires, des servitudes, des baux à loyer, etc (Association RUN, 2009 : 17). De plus, il n'a pas à investir pour l'achat du terrain et peut étaler le coût de la redevance sur une longue période.

Quant aux communes, le DDP présente plusieurs avantages. En plus de générer une rente, durant sa validité: «*(il) offre la possibilité de mettre à disposition de tiers des terrains ou des immeubles. Cette pratique a l'avantage d'imposer des conditions dans le contrat et d'inscrire dans la durée des conditions précises, tout en restant propriétaire à long terme* » (Guerrieri, 2011 : 38). Le DDP permet également aux communes de garder un contrôle sur l'utilisation qui est faite du terrain par le bénéficiaire. Quand le droit de superficie arrive à son terme, la commune dispose, tout comme le titulaire du DDP: « *d'un droit de préemption légal contre tout acquéreur du droit de superficie* » (idem).

3.5. Définition et éléments généraux de la politique foncière

3.5.1. Processus et enjeux de la production territoriale

Thierry Vilmin (1999, in Prélaz-Droux, 2008 : 48) a développé une approche systémique du territoire afin d'illustrer les enjeux liés à l'aménagement de celui-ci. Selon lui, le territoire est le résultat des interactions entre deux systèmes, *l'offre* et *la demande*, et leur sous-systèmes.

Le processus de la production territoriale se déroule dans le système *offre*. Les objectifs sont donc de faire correspondre celui-ci aux objectifs et aux politiques définies par les collectivités publiques mais également de faire coïncider *l'offre* et *la demande* pour aboutir à un équilibre du marché : «*soit une offre suffisante et adaptée aux besoins en terme de logements et d'espaces commercial, industriel, de bureau, etc., ainsi qu'un aménagement de qualité des espaces publics et du territoire en général*» (Guerrieri, 2011 : 27).

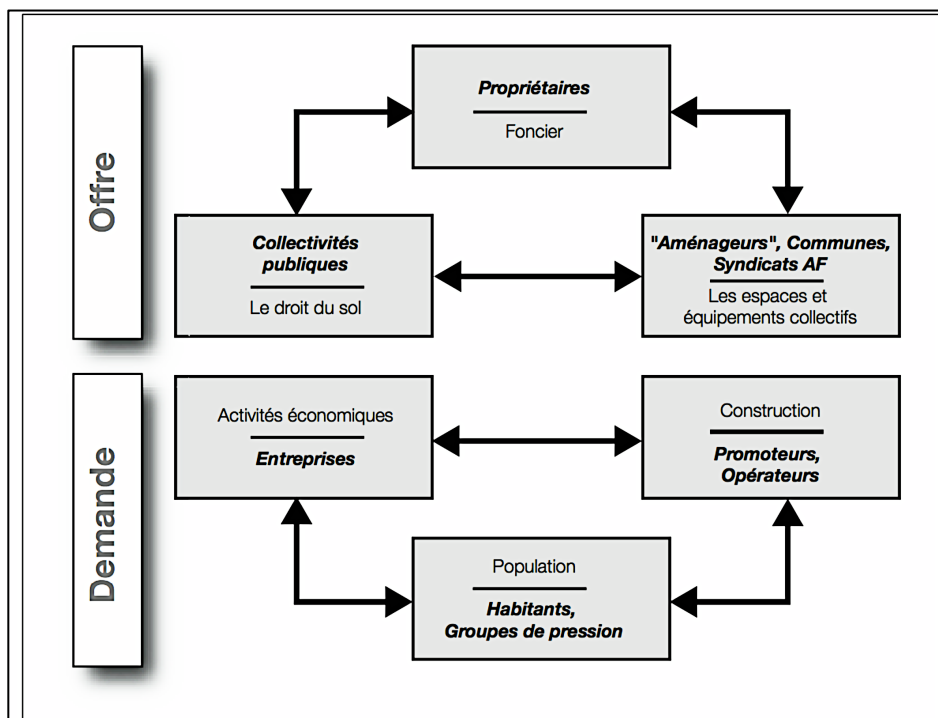


Figure 5. Approche systémique de la production territoriale.

Source : Vilmin, 1999 in Prélaz-Droux, 2008 : 49

La difficulté pour les collectivités publiques est que la majorité du foncier se trouve en main de propriétaires privés et que les intérêts de ces derniers ne concordent que rarement avec les intérêts publics. Par conséquent, et pour orienter le développement de leur territoire, les communes disposent de deux types d'interventions réglementaires (Prélaz-Droux, 2008 : 48):

- Interventions par le biais de l'ensemble des règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme, notamment les plans d'affectation.
- Interventions par le biais de l'ensemble des règles de gestion et de fiscalité foncière ainsi que du contrôle des mutations, notamment en déterminant les systèmes de péréquation foncière et financière.

Cependant, ces moyens d'interventions, qui relèvent du droit public et des politiques publiques, se trouvent limités par le fait que la législation suisse ne donne que très peu de poids aux instruments de l'aménagement du territoire par rapport à la protection de la propriété privée. Ainsi :

«la modification de la Constitution fédérale de 1969 (...) est requise afin de fournir à l'autorité (...) la légitimité et la compétence d'intervenir en matière d'aménagement. Formellement, cette base légale est contenue dans l'article 22quater. Mais – et cela ne peut être fortuit – son adoption a lieu simultanément et conjointement à celle de l'article 22ter... qui garantit la propriété privée et l'assimile clairement à une liberté individuelle (art. 22ter, al. 1). L'agencement de l'article 22 Cst. - la garantie de la propriété (22ter) précède la politique publique de l'aménagement (22quater)- confirme la dépendance de la seconde à l'égard de la première à la fois chronologiquement et hiérarchiquement.» (Ruegg, 2008 : 14)

Ceci aboutit à un décalage entre l'utilisation *souhaitée* du sol par les communes à travers l'établissement des plans d'affectation et l'utilisation *effective* que les propriétaires fonciers en font (ibid : 13).

3.5.2.Stratégies de maîtrise du territoire

Pour réduire ce décalage entre utilisation *souhaitée* et utilisation *effective* du sol, les communes peuvent mettre en place des stratégies qui sont de trois types (Gerber, 2008 : 4) :

- Des stratégies proprement foncières qui découlent des droits qu'un propriétaire a sur son bien-fonds et qu'il mobilise directement sur les marchés fonciers. Il peut s'agir d'opérations liées au titre de propriété formelle (acquisition, vente, etc) ou sur les droits de disposition (servitudes, mise en location, etc).
- Des stratégies proprement politiques qui consistent à intervenir au niveau de : « *l'élaboration et de (la) mise en œuvre des politiques publiques à incidence spatiales* », qu'il s'agisse de celles relevant de l'aménagement du territoire mais également de l'environnement, des transports, etc.
- Des stratégies combinant les deux précédentes en même temps.

Une stratégie proprement foncière n'est tout simplement pas possible en raison des compétences dont disposent les collectivités publiques en matière d'aménagement du territoire. Dans le contexte légal actuel, une stratégie purement politique n'est pas suffisante pour permettre aux communes de maîtriser leur développement territorial en raison de la faiblesse de leurs instruments de droit public par rapport à l'institution de la propriété privée.

Par conséquent, et afin d'augmenter l'efficacité de leurs interventions sur le territoire, il est nécessaire pour les communes d'élaborer une stratégie combinant les deux.

Ceci leur permet de compléter leur panel d'instruments de droit public en activant des outils relatifs au droit privé et donc de se positionner aussi de manière directe sur les marchés comme propriétaire foncier, faisant ainsi correspondre au mieux l'utilisation *effective* du territoire avec les planifications territoriales et les objectifs politiques définis.

3.5.3.Elaboration d'une politique foncière communale

Il n'est pas possible de définir une politique foncière précise qui soit applicable à l'ensemble des communes. Celle-ci doit prendre en considération, pour chaque cas, les éléments du contexte, de la législature en cours, des tendances politiques en présence, des objectifs visés et des problèmes à résoudre (Guerrieri, 2011 : 29 et Comby, non mentionné : 1)¹⁹.

¹⁹ Comby, J. (non mentionné). *Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales* [\[Page Web\]](#) (consultée le 15.03.2013)

Concrètement, une politique foncière est une forme de politique économique qui a pour objectif de répartir l'allocation d'une ressource rare (le sol) entre différents usages concurrents (Surchat Vial, 2013 : 2). D'une manière générale, elle consiste à prendre en compte de manière simultanée des considérations en termes d'aménagement du territoire, de financement des espaces et travaux collectifs, de fiscalité, de gestion des objets fonciers et immobiliers, ainsi que sur la capacité de réaliser des opérations foncières (Surchat Vial, 2013 : 2 et Guerrieri, 2011 : 29). Plusieurs grands leviers d'action peuvent en être tirés :

Planification	<ul style="list-style-type: none"> - Définition des lignes directrices du développement territorial futur - Prise en considération des politiques publiques ayant un effet sur le sol en plus de celle de l'aménagement du territoire (transports, protection de l'environnement, protection de la nature, etc) - Prise en compte de la situation foncière au moment de l'élaboration des lignes directrices et des plans d'aménagement - Définition du mode de répartition du financement des espaces et travaux collectifs - Etablissement des plans d'aménagement du territoire
Principes	<ul style="list-style-type: none"> - Détermination de manière implicite ou explicite des principes, objectifs, stratégies et moyens de politique foncière à mettre en place
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition des tâches claire et collaboration institutionnalisée entre services, ou délégation à l'externe. Rapidité de l'action sur le marché
Ressources (humaines, financières)	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'un organe transversal entre services. Responsables désignés à la gestion du foncier
Patrimoine financier communal	<ul style="list-style-type: none"> - Constitution et gestion d'un patrimoine foncier communal - Constitution et gestion d'un patrimoine immobilier communal
	<ul style="list-style-type: none"> - Achats de terrains et d'immeubles dans les endroits stratégiques - Valorisation et maintien du stock pour intervenir sur le

Opérations foncières	<p>marché, ainsi que sur les processus d'aménagement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition des immeubles et terrains communaux : droit de superficie, vente sous conditions - Vendre le moins possible afin de maintenir le stock sauf lorsque les charges financières sont trop importantes ou si le bien est situé dans un endroit peu stratégique - Echange - Participation à des projets en partenariat avec les privés ou d'autres collectivités, surtout ceux dont les objectifs stratégiques sont similaires
----------------------	---

Figure 6. Tableau représentant les leviers d'action principaux en termes de politique foncière.
Adapté de Guerrieri, 2011 : 30-31, RUN, 2009 : 2-3 et Surchat Vial : 2013 : 2

Il est intéressant de relever que, dans la littérature ainsi que les entretiens menés, la notion de politique foncière inclut également la question de la gestion immobilière. Ceci peut s'expliquer par le fait que cette dernière est "indissociables du foncier" (Guerrieri, 2011 : 30) et que sa seule prise en compte ne permettrait pas de saisir les enjeux liés à l'implantation du bâti (Gerber, 2008 : 10) et donc à la nécessité pour les communes de pouvoir intervenir de manière efficace sur le développement de son territoire.

Jean-David Gerber propose ainsi que les communes gèrent leur patrimoine immobilier suivant une méthode des sciences managériales. En effet, et bien que les critères de rentabilité ne soient pas les seuls à prendre en compte, l'approche managériale permet : «d'augmenter l'efficacité financière de la gestion immobilière publique» (Gerber, 2008 : 10) en la décomposant en trois éléments :

- *Le Portfolio management* a pour fonction d'établir une vision d'ensemble du stock communal et de fournir un catalogue de critères permettant de définir quels biens doivent rester propriété communale et lesquels vendre.
- *L'Asset management* concerne la gestion du stock d'immeubles de la commune en vue d'en avoir un usage qui soit optimal. « Il implique de nombreuses tâches qui concernent l'ensemble du cycle de vie d'un objet immobilier et qui influencent son rendement » (idem).
- *Le Facility management* vise à optimiser l'exploitation des objets immobiliers en assurant leur entretien ainsi que leur bon fonctionnement sur le long terme (idem).

En conclusion, une politique foncière englobe de nombreux domaines et nécessite des ressources, qu'elles soient humaines, temporelles ou financières, importantes :

«Contrairement à une idée reçue, une réserve foncière est donc rarement une bonne affaire financière. Par contre, c'est presque toujours une bonne affaire urbanistique. Il faut en effet du temps pour constituer, acquisition après acquisition, les ensembles fonciers cohérents dont on a besoin pour monter des opérations

publiques ou privées satisfaisantes. En outre une collectivité locale qui dispose d'un portefeuille foncier est seule capable, aussi bien de programmer à moindre coût ses travaux d'aménagement, que de saisir des opportunités d'investissements qui se présenteraient.» (Comby, non mentionné : 6)²⁰

3.6. Synthèse, réponses aux questions 1 et 2 et vérification des hypothèses 1 et 2

Les outils de droit public regroupent les instruments de planification qui sont les plans directeurs communaux et les plans d'affectations, et les instruments du foncier qui sont le prélèvement de la plus-value, le droit d'emption et l'expropriation. Le recours à ce seul type d'instrument n'est pas suffisant pour permettre aux communes d'orienter de manière efficace le développement de leur territoire. Ceci s'explique par l'importance de la propriété privée en Suisse. En effet, le poids de celle-ci a mené à de nombreuses concessions lors de l'élaboration des principes de l'aménagement du territoire (AT) et à un assouplissement de certains critères définis plus strictement dans le projet d'origine de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979, alors que c'est justement cette dernière qui définit les instruments de droit public à disposition des communes. Il y a donc un décalage entre *l'utilisation souhaitée du sol* telle qu'elle est définie dans les plans élaborés par les collectivités publiques et *l'utilisation effective du sol* comme la structure la propriété foncière.

A la question n°1: « *Quelles sont les limites auxquelles doivent faire face les communes en ayant recours uniquement aux instruments de droit public que leur rôle de planificatrice leur attribue ?* », la réponse suivante peut ainsi être apportée : L'efficacité des mesures prises par les communes pour orienter le développement de leur territoire est freinée par le poids de la structure de la propriété privée par rapport aux instruments que la législation en matière d'AT met à disposition des collectivités publiques. De plus, ceux-ci nécessitent une procédure qui prend du temps et peut s'avérer coûteuse si les propriétaires concernés font recours. Leur utilisation demande également la satisfaction de plusieurs critères comme c'est le cas, par exemple, de l'expropriation. L'hypothèse n°1 se trouve donc confirmée puisque ces instruments "*traditionnels*" ne suffisent pas à mettre en place des stratégies efficaces de régulation des usages du sol.

Pour y remédier, et parvenir ainsi à orienter le processus de production territoriale vers l'équilibre du marché et satisfaire aux planifications territoriales élaborées et aux objectifs énoncés dans les lignes directrices des différents schémas directeurs, les communes sont de plus en plus nombreuses à compléter ces instruments de droit public par des outils de droit privé qui relèvent de la propriété privée. Il s'agit des acquisitions et ventes d'un bien, des échanges fonciers, du droit de préemption, du droit de réméré, des partenariats public-privé, des contrats, des droits de gage, des charges foncières, des servitudes foncières et le droit de superficie. Ceux-ci offrent aux collectivités publiques la possibilité de se placer directement sur les marchés foncier et immobilier en agissant comme un

²⁰ Comby, J. (non mentionné). *Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales* [Page Web] (consultée le 15.03.2013)

propriétaire privé et donc de pouvoir intervenir de manière beaucoup plus rapide et efficace que si elles devaient passer par les procédures que requièrent les instruments de droit public. Ce constat permet de répondre à la question n°2 de ce travail qui est : « *Dans quelles mesures les instruments de droit privé parviennent-ils à compléter ceux de droit public et donc à contribuer à l'efficacité des interventions des autorités sur le territoire communal ?* », mais également de confirmer l'hypothèse n°2. En effet, en articulant de manière judicieuse les instruments de droit public dont elles disposent en tant qu'autorités compétentes en matière d'AT et ceux de droit privé, les communes peuvent renforcer la maîtrise qu'elles ont sur leur territoire et parvenir à en orienter le développement. Ceci s'explique par le fait qu'elles peuvent intervenir à deux niveaux. Le premier s'appuie sur les instruments de droit public. Il offre une vision globale du développement du territoire communal à travers l'élaboration du plan directeur communal (PDCom), notamment des lignes directrices, et du plan d'affectation (PA). Le second mobilise les instruments de droit privé. Il permet de faire coïncider les volontés politiques et les objectifs définis dans les différents plans d'aménagement, *l'utilisation souhaitée du sol*, avec la réalité du terrain, *l'utilisation effective du sol*. En effet, dans le cas où les outils de droit public ne permettent pas de concrétiser les objectifs du PDCom, par exemple si une commune ne peut pas concrétiser un projet car il ne lui est pas possible d'exproprier le propriétaire de l'une des parcelles concernées, elle peut alors mobiliser des outils de droit privé pour débloquer la situation comme lui proposer d'acquérir le terrain ou de procéder à un échange foncier.

Par conséquent, les communes doivent compléter les instruments de droit public dont elles disposent par des outils de droit privé. **L'annexe 1** de ce travail dresse de manière synthétique la liste de ces différents outils. La manière d'articuler et de coordonner ces deux types d'instruments et de les mettre en œuvre sur le territoire communal en vue de satisfaire les objectifs définis dans les politiques à incidence spatiale est le rôle de la politique foncière. Pour que celle-ci soit efficace, il est important de prendre en compte le contexte particulier dans lequel se trouve la commune concernée. C'est ce que s'attelle à démontrer la partie suivante de ce travail.

Quatrième partie

ETUDES DE CAS

Genève, Bienne, Delémont

4. ETUDES DE CAS

Ce chapitre évalue la nécessité d'élaborer une politique foncière, et l'efficacité de cette dernière sur le terrain, à travers l'analyse de celles que les communes urbaines de Genève, Bienne et Delémont ont mises en place. Il s'agira ainsi de saisir le contexte d'émergence de la politique foncière de chacune de ces villes, les objectifs qui étaient et qui sont poursuivis, les moyens mobilisés pour y parvenir et les résultats obtenus. Le but de cette démarche est de pouvoir tirer des enseignements de ces exemples, notamment les instruments légaux les plus pertinents et les leviers d'action les plus utilisés, afin de proposer, dans la dernière partie de ce travail, des recommandations pour l'élaboration d'une politique foncière permettant d'orienter le développement du quartier Est de La Chaux-de-Fonds.

4.1. Le cas de la Ville de Genève

4.1.1. Contexte actuel

Depuis le début des années 2000, la question de la maîtrise foncière connaît une nouvelle importance à Genève. En effet, l'exiguïté du territoire, la forte croissance démographique enregistrée depuis les années 50²¹, ainsi que le retard peu à peu accumulé dans la construction de logements, sont autant d'éléments qui ont mené à une véritable flambée des prix du foncier et de l'immobilier ainsi qu'à une importante pénurie de logements, faisant avoisiner le taux de vacance à 0,33%²² pour le canton, et à 0,2%²³ en Ville de Genève.

Les impacts sont d'autant plus importants que près de 93,4% de ses habitants sont locataires et que l'offre en logements de catégorie supérieure est surreprésentée par rapport à celle en logements sociaux dont le taux ne fait que chuter en raison de la fin progressive de leur subventionnement (Guerrieri, 2011 : 41 et Tranda-Pittion, 2010 : 4).

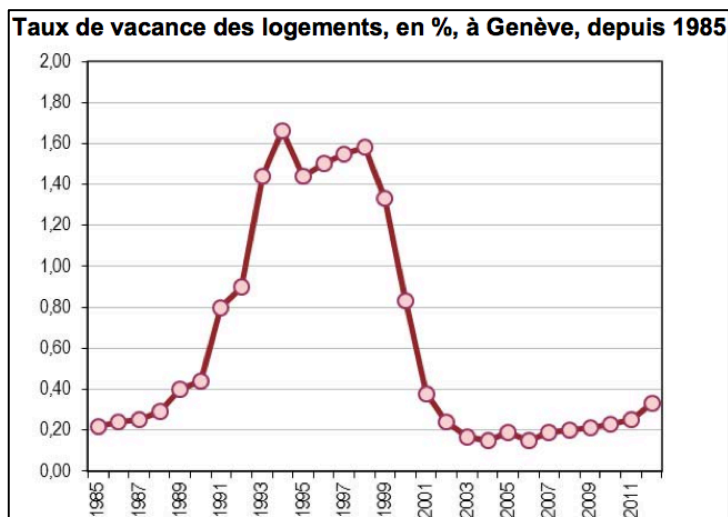


Figure 7. Graphique illustrant la variation du taux de vacance des logements entre 1985 et 2011 dans le canton de Genève.
Source : Office cantonal de la statistique (OCSTAT)

²¹ La ville subit cependant une importante perte de sa population pendant les années 70, qui passa de 175'000 à environ 152'000 habitants, avant de recommencer à croître à partir des années 80. (PDCOM, 2009 : 15)

²² Office cantonal de la statistique (OCSTAT) (8 août 2012). *Communiqué de presse. Taux de vacance des logements à Genève au 1er juin 2012 : 0,33 %*. Genève : OCSTAT. [\[Page Web\]](#) (consultée le 15.03.2013)

²³ Le seuil de fluidité du marché étant estimé à 1,5% en Suisse (ibid : 17)

A cette importante crise du logement, s'ajoute le fait que le projet franco-valdo-genevois (PFVG) prévoit une augmentation, au sein de l'ensemble de l'agglomération, de 100'000 emplois et de 200'000 habitants dont 50% d'entre eux à Genève (Surchat Vial, 2012 : 5).

Concernant la Ville seule, celle-ci accueille 35% des emplois et 24% de la population de l'ensemble de l'agglomération sur un territoire qui représente seulement 0,8% de la surface totale. (PDCom, 2009 : 13).

Pour toutes ces raisons, la question du foncier dans le canton de Genève, et plus particulièrement au sein de son chef lieu, est donc étroitement liée à la problématique du logement. De ce fait, elle est absolument nécessaire pour réaliser les objectifs de la législature 2010-2013 du Conseil d'Etat (ibid : 22) :

- Construire 2'500 logements/an pour répondre notamment aux objectifs du PFVG
- Construire un parc d'utilité publique à hauteur de 20% du parc locatif
- Loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP)

La Ville de Genève a donc cherché à se positionner de manière nouvelle par rapport à la question du sol et de sa maîtrise sur celui-ci (Fauconnet-Falotti, 2008 : 109). Cependant, à la différence des autres communes de Suisse, les collectivités publiques genevoises ont des compétences très limitées en matière d'aménagement du territoire. Elles ne disposent, en effet, que de l'élaboration des plans d'utilisation du sol (PUS), du droit de préemption, du droit d'expropriation et du droit d'initiative en matière de plan d'affectation²⁴ (PDCom, 2009 : 48). C'est en effet l'Etat qui s'occupe des plans d'affectation et des permis de construire. Dans ce contexte, la maîtrise foncière est un élément primordial pour les communes afin de combler les lacunes de la planification mais également d'influer sur le développement de leur territoire. La Ville de Genève est ainsi l'un des plus importants propriétaires fonciers du canton. Elle possède des terrains sur son territoire mais également dans d'autres communes genevoises ainsi que dans certaines collectivités vaudoises (idem).

4.1.2. Emergence de la politique foncière

La politique foncière menée par la Ville de Genève a connu plusieurs périodes plus ou moins actives au cours du temps.

Créée au XVIII^e siècle, la *Société économique* possède l'essentiel du patrimoine administratif de la Ville. A sa dissolution en 1848, la totalité de ses biens est transférée à la commune de *Genève-cité*. (Fauconnet-Falotti, 2008 : 109). Ensuite, et jusqu'en 1930, aucune acquisition n'est faite et le patrimoine n'augmente qu'à travers des legs (idem). Après la Deuxième Guerre mondiale, en raison de la très forte augmentation de population qu'enregistre la Ville depuis le début 1950, ainsi que la

²⁴ Les communes peuvent également avoir recours à des dispositions de la loi sur le remembrement foncier urbain (L 1 50) mais cet instrument n'a encore jamais été appliqué (PDCom, 2009 : 48 et Surchat Vial, 2013 : 24).

pénurie de logements et l'augmentation du prix du sol et de l'immobilier que cela engendrent, la question du foncier connaît une nouvelle importance et la commune procède, jusque dans les années 80, à différentes acquisitions afin de pouvoir construire les équipements collectifs et les logements nécessaires (idem). Entre les années 1980-1990, le manque de ressources limite le nombre d'acquisitions et il faut attendre 1990 pour que la Ville développe une pratique de mise en droit de superficie de ses terrains pour y construire des logements ainsi que des équipements (idem). Durant cette période, elle acquiert également plusieurs parcelles et immeubles mais sans les valoriser.

4.1.3. Organisation et compétences

La Ville de Genève est dotée d'un Conseil municipal de 80 membres et d'un Conseil administratif de 5. Les conseillers de ce dernier ont chacun à charge l'un des 6 Départements municipaux qui composent l'Administration communale, à l'exception de celui des autorités qui dépend directement du Conseil municipal. Ces 6 départements municipaux ont plusieurs directions, services ou offices²⁵ :

- Département des autorités
- Département des finances et du logement
- Département des constructions et de l'aménagement
- Département de la culture et du sport
- Département de l'environnement urbain et de la sécurité
- Département de la cohésion sociale et de la solidarité

Afin de concrétiser son PDCOM, la ville s'est dotée d'une *"unité opérations foncières"* qui remplit les fonctions suivantes²⁶ :

- Etudes et négociations des achats et ventes de terrains et de bâtiments, ainsi que des droits de superficie
- Prise en charge des études et négociations relatives à des corrections ou échanges de parcelles, ainsi qu'à la constitution de servitudes, de droit privé ou public
- Gestion des actes notariés relatifs aux acquisitions, remaniements parcellaires, cessions hors-ligne, etc
- Examen et préavis des droits de préemption
- Gestion administrative et foncière des requêtes en autorisations de construire et coordination de l'élaboration des préavis communaux
- Gérance des archives administratives et historiques du Département

²⁵ Ville de Genève (non mentionné). *Administration municipale*. Genève [\[Page Web\]](#) (consultée le 20.03.2013)

²⁶ Ville de Genève (14 février 2013). *Unité opérations foncières*. Genève [\[Page Web\]](#) (consultée le 20.03.2013)

L'unité opérations foncières est rattachée au Département des constructions et de l'aménagement et travaille en partenariat avec la Fondation de la Ville de Genève pour le logement social (FVGLS) qui s'est vu confier l'essentiel de la réalisation en logements sociaux (Fauconnet-Falotti, 2008 : 113).

En matière de foncier, le pouvoir de décision revient au Conseil municipal dont les attributions en la matière concernent notamment les achats ou ventes d'immeubles, les échanges ou partages de biens communaux, l'exercice d'un droit de préemption, la constitution de servitudes ou d'autres droits réels, l'expropriation pour cause d'utilité publique communale, les plans d'utilisation du sol et leurs règlements d'application ou encore le préavis à donner sur des projets de plans localisés de quartier, de plans de sites et leurs règlements, ainsi que sur les projets de plans d'extraction (Art. 30, Al. 1k de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC) (RSG B 6 05)). Cependant, celui-ci peut : *«par délégation révocable en tout temps, charger le conseil administratif ou le maire de passer tous les actes authentiques»* (idem). Concernant la Ville de Genève, une clause spéciale lui permet de n'avoir besoin que de la majorité simple du Conseil municipal concernant : *«la clause d'urgence, l'achat ou la vente d'immeubles, l'échange ou le partage de biens communaux, la constitution de servitudes ou d'autres droits réels, ainsi que les emprunts et les cautionnements communaux»* (Art. 20, ibid). Ceci lui permet ainsi d'augmenter sa réactivité et ses capacités en termes de politique foncière. Le budget annuel alloué actuellement pour l'acquisition de terrains est de 3 millions de francs mais il devrait être augmenté à 5 millions (PDCom, 2009 : 48).

4.1.4. Objectifs et principes

Le plan directeur communal de la Ville de Genève définit 5 leviers d'action en matière de politique foncière (PDCom, 2009 : 217):

- Développer une activité foncière pour soutenir le développement d'un parc de logements sociaux sur les terrains propriété de la Ville de Genève :
- Acquisition de nouveaux terrains
- Valorisation du patrimoine existant
- Acquisition d'immeubles de logements pour les transformer en logements d'utilité publique
- Faciliter la réalisation de logements sociaux par le développement de partenariats public-privé et la redynamisation des PLQ en force
- Mettre en place une politique foncière permettant d'assurer un développement cohérent des équipements publics communaux, des transports et infrastructures y compris pour la mobilité douce, des espaces verts et de l'activité économique.

Pour y parvenir, la commune dispose de plusieurs types d'instruments.

4.1.5. Instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique

Hormis le plan d'utilisation et le droit d'initiative concernant le plan d'affectation, les communes disposent de deux autres instruments, découlant de la législation cantonale, pour agir sur leur développement territorial en tant qu'autorité publique.

Ainsi, et selon l'Art. 2 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (Art. 2 LGL (RSG I 4 05)) :

«L'Etat et les communes, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements, disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit de préemption légal et d'expropriation qui leur est conféré par la présente loi aux fins de construction de logements d'utilité publique.»

4.1.5.1. Droit de préemption

Le droit de préemption légal de droit public peut être exercé par les communes sur les transactions concernant des parcelles localisées en zone de développement (ZD) ou faisant l'objet d'une modification des limites de zone et disposer d'un potentiel de construction (Prélaz-Droux, Maunoir et Tranda-Pittion, 2009 : 15). Dans ces deux cas, le droit de préemption ne peut être mobilisé qu'à des fins de construction de logements d'utilité publique (Art. 3, LGL (RSG I 4 05)). En effet, dans le cadre de la mise en valeur de terrains affectés à l'industrie, la réalisation d'équipements publics ou d'infrastructures aéroportuaires, le droit de préemption ne peut être exercé que par le canton (Prélaz-Droux, Maunoir et Tranda-Pittion, 2009 : 16).

«Le droit de préemption est donc utilisé à la fois pour acquérir des terrains en vue d'un développement rapide, pour garantir la réalisation de logements sociaux lorsqu'il peut y avoir des doutes sur les intentions de l'acquéreur, ou encore pour initier un changement dans un quartier dont le développement est bloqué. Par ailleurs, la menace du droit de préemption est un instrument incitatif souvent très efficace vis-à-vis des promoteurs afin de les convaincre de s'engager dans la réalisation de logements sociaux pérennes» (Fauconnet-Falotti, 2008 : 124).

Il ne peut être utilisé que lorsque le propriétaire fait part de sa décision de vendre le terrain.

4.1.5.2. Droit d'expropriation

L'Etat et les communes disposent du droit d'expropriation qu'elles peuvent exercer n'importe quand, même contre l'avis du propriétaire, pourvu que les parcelles visées soient indispensables à l'exécution d'une tâche d'intérêt public (Fauconnet-Falotti, 2008 : 124). Une des particularités du canton de Genève est que les zones de développement ou celles de développement industriels sont considérées comme d'utilité publique (Art. 6 de la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (RSG L 1 35), Art. 8 de la loi générale sur les zones de développement industriel (LGZDI) (RSG L 1 45)). Les autorités peuvent donc y exproprier les propriétaires.

Dans le cadre de la construction de logements d'utilité publique, les communes ne peuvent avoir recours à l'expropriation qu'à la condition qu'elle ne disposent pas déjà des terrains adéquats nécessaires à la réalisation du projet conformément au plan d'aménagement localisé applicable et que le propriétaire ne construit pas de logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption du plan localisé de quartier (Arts. 7-8 LGL (RSG I 4 05)).

4.1.6. Instruments relatifs à la propriété

4.1.6.1. Acquisitions

Il n'y a pas besoin d'un fondement légal particulier pour que la Ville de Genève puisse acquérir des parcelles. Important propriétaire, la Ville possède donc plusieurs types de biens tels que des terrains nus, immeubles administratifs, immeubles de logements, villas, terrains agricoles, équipements publics, sportifs et culturels, forêts, etc. (PDCOM, 2009 : 217). Cependant, les différents facteurs mentionnés plus haut obligent la Ville à agrandir encore son patrimoine.

Pour y parvenir, elle a identifié plusieurs secteurs prioritaires de construction et de réhabilitation sur lesquels pratiquer une politique d'acquisition active,

notamment les quartiers de la Forêt et des Allières dans lesquels différentes opérations de réalisation de logements ainsi que la constitution de réserves foncières pour les différents équipements publics, ont été menées (Fauconnet-Falotti, 2008 : 114). La Ville coopère également avec le canton pour développer les secteurs que celui-ci considère comme prioritaire. Dans les autres périmètres, elle acquiert des biens au gré des opportunités, en particulier en vue de lancer de nouvelles dynamiques comme le développement d'un plan localisé de quartier ou le déblocage de certaines situations (ibid : 115).

4.1.6.2. Partenariats public-privé

Dans le cadre de son programme stratégique de développement durable 2011-2014 (Ville de Genève, 2010 : 5), la Ville de Genève a souligné la nécessité d'avoir recours autant que possible à des partenariats-publics privés dans le cadre de la réalisation de ses projets. Selon le Conseil administratif de la Ville : «l'atteinte des objectifs ne pourra se faire sans s'ouvrir à d'autres partenaires» (idem).

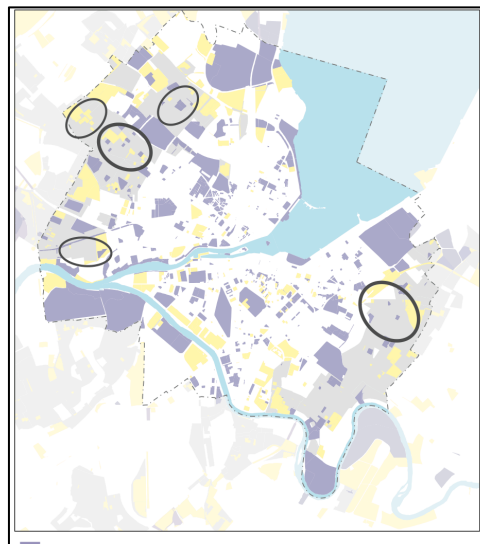


Figure 8. Propriétés en main de la Ville de Genève
Source : PDCOM, 2009 : 217)

«Le concours des associations et des entreprises locales est une des conditions impératives pour mettre en œuvre le développement durable sur le territoire» (idem). Une proposition de motion avait d'ailleurs été déposée en 2006 en vue de développer plus le recours aux PPP²⁷.

Un partenariat public-privé a d'ailleurs été constitué en 2012 entre la Ville et la Fondation Sesam dans le cadre de la réalisation du skatepark de la plaine de Plainpalais²⁸

4.1.6.3. Droit de superficie

La Ville de Genève privilégie la mise en droit de superficie à la vente. Pour cela, elle établit un bilan précis de la manière dont elle utilise ses parcelles et leur potentiel de valorisation. Ceci permet ainsi de déterminer quels biens la Ville valorisera directement en développant elle-même des projets et lesquels seront mis en droit de superficie : «à des coopératives ou des structures à même de développer du logement social» (PDCOM, 2009 : 217). Par exemple, la fondation pour les terrains industriels de Genève (FTI), dispose d'un fonds pour acquérir des terrains et les mettre en droit de superficie aux entreprises intéressées²⁹.

Le recours au droit de superficie offre l'avantage de limiter les charges financières de la Ville en entretien de son patrimoine tout en maintenant sa propriété sur le foncier. Ainsi : «Jusqu'en 2008, la Ville a cédé en droit de superficie 84 terrains/immeubles. Un tiers des droits de superficie sert pour le logement, le reste est utilisé pour d'autres activités (industrie, artisanat, hôtels, parkings, etc.)» (Fauconnet-Falotti in Guerrieri, 2011 : 47).

4.1.6.4. Ventes

De manière générale, la commune de Genève ne vend pas ses biens fonciers et immobiliers, privilégiant la mise en droit de superficie ou l'échange de terrains (Fauconnet-Falotti, 2008 : 120).

4.1.7. Conclusion

D'autres instruments existent dans le canton de Genève, notamment concernant les zones de développement, le remembrement foncier urbain, l'attribution d'un financement découlant du fonds pour les logements d'utilité publique ou encore le prélèvement d'une plus-value pour financer certains équipements communaux ainsi que les indemnités dues en cas de restriction de la propriété équivalant à une expropriation matérielle. Cependant, l'ensemble de ceux-ci sont de la compétence du canton et, comme le souligne Marie Fauconnet-Falotti (2008 : 113) : «Dès lors, la maîtrise du devenir du territoire communal dépend fortement de l'application des lois par les autorités

²⁷ Proposition de motion pour développer le recours aux partenariats public-privé (PPP) (06.06.2006). Genève. [\[Page Web\]](#) (consultée le 21.03.2013)

²⁸ Swisscom (27.09.2012). *Genève possède un des cinq meilleurs skatepark européens.* [\[Page Web\]](#) (consultée le 27.03.2013)

²⁹ Fondation pour les terrains industriels de Genève (2010). Genève [\[en ligne\]](#) (consulté le 20.03.2013)

cantonales et de la prise en compte des préavis communaux sur les dossiers». Seuls les outils permettant d'exercer une action foncière directe sur le territoire, ont donc été relevés. Il apparaît ainsi que la Ville de Genève, afin d'augmenter ses capacités d'intervention sur son territoire et en raison de la limitation de ses compétences en matière d'aménagement du territoire, a développé une maîtrise foncière essentiellement basée sur des instruments relevant de l'exercice de la propriété.

Concrètement, sa politique foncière se traduit par l'élaboration de stratégies claires à travers son plan directeur communal, par la mobilisation d'importantes ressources financières et humaines et par une connaissance approfondie des outils de droit privé qui lui permettent d'agir directement sur les marchés fonciers et immobiliers. Ceci lui permet d'être réactive et diminue le temps que nécessitent les procédures liées au recours à des instruments de droit public. Cependant, la transparence dont la Ville fait preuve concernant sa politique foncière pourrait poser problème, notamment dans les zones de développement. En effet, bien que le prix du sol ait été déterminé en fonction du type de zone et du coefficient d'utilisation afin d'inciter les propriétaires à vendre leur parcelle, mais également pour éviter l'apparition de phénomènes spéculatifs, certains d'entre eux refusent de vendre leur terrain en partant du principe que si l'Etat peut mettre ce prix, il peut encore mettre plus (Entretien avec I. Toumi du 30 janvier 2013). Dans le cas où celui-ci n'est pas considéré comme étant d'utilité publique, il est alors difficile pour l'Etat de l'acquérir.

4.2. Le cas de la Ville de Bienne

4.2.1. Contexte actuel

La Ville de Bienne est un important propriétaire foncier. Elle possède, en effet, 28% du territoire communal, principalement en zone industrielle et en zone d'habitation, dont environ 50% est non construit (Kuonen, 2013 : 2).

La politique foncière qu'elle mène est un instrument fondamental pour répondre aux objectifs qu'elle entend poursuivre en vue du développement futur de son territoire, comme peuvent l'illustrer les nombreux projets actuellement en cours et dont la concrétisation ne pourrait pas avoir lieu si le foncier n'était pas propriété de la commune.

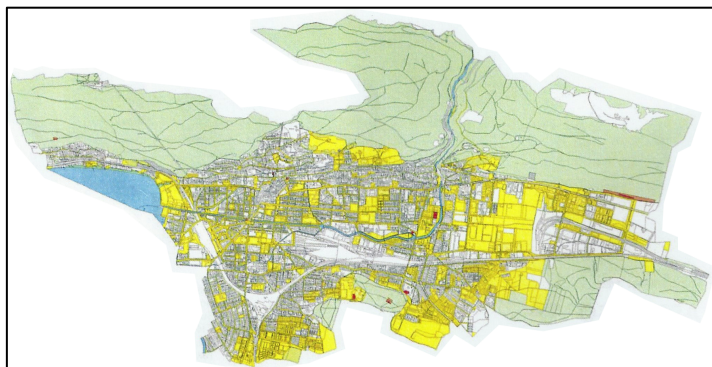


Figure 9. Plan du foncier propriété de la Ville de Bienne.
Source : Kuonen (7 février 2013). Présentation Powerpoint lors de la conférence VLP-ASPAN à Fribourg.

4.2.2. Emergence de la politique foncière

A Bienne, les premières démarches en matière de politique foncière débutent dès la deuxième moitié du 19^e siècle lorsque, en 1864, les biens communaux sont partagés entre la Commune bourgeoise et la Commune municipale. Toutes les parcelles n'appartenant pas à des propriétaires privés sont ainsi transférées à la Commune bourgeoise, à l'exception des voies publiques, des places et des bâtiments administratifs (Gerber, 2008 : 60).

La Ville de Bienne ne possède plus aucun terrain disponible pour la construction. Afin de pallier à ce manque, elle commence à en acquérir petit à petit. Ainsi : *«au tournant du siècle, la commune possédait un total de 52 ha de terrain (patrimoine financier, administratif et domaine public). Le patrimoine financier se montait à 12 ha, dont 5 ha se situaient dans la zone protégée de la source Merlin»* (idem).

Suite à la rapide expansion de Bienne, depuis le début du 20^e siècle, le maire de l'époque, Guido Müller, décide, en 1947, de créer une administration des immeubles pour s'occuper :

«du maintien et de la multiplication de la propriété foncière de la commune d'après des critères uniformes. Toutes les offres et les demandes concernant l'achat et la vente de terrains sont transmises à ce service pour expertise. Il traite de l'évaluation des immeubles et soumet des propositions pour la fixation des prix. Il lui incombe également, lorsque l'occasion se présente, de suggérer l'acquisition d'immeubles adéquats» (Müller in Gerber, 2008 : 60).

Selon lui, il est nécessaire pour toute commune en expansion de développer une politique foncière planifiée et ciblée afin d'éviter certains dommages (Müller in Gerber, 2008 : 60). La mise en place de cette administration traduit ainsi une professionnalisation de la pratique de la politique foncière ainsi que la mise en place de stratégies liées à la propriété privée pour influencer sur le développement territorial de Bienne.

4.2.3. Organisation et compétences

Le Conseil de Ville, organe législatif, est composé de 60 membres et le Conseil municipal, l'exécutif, de 5 membres dont le Maire. L'Administration est constituée de 5 Directions qui sont chacune à la charge d'un des 5 Conseillers municipaux³⁰ :

- Mairie
- Direction des finances
- Direction de l'action sociale et de la sécurité
- Direction de la formation, de la culture et du sport
- Direction des travaux publics, de l'énergie et de l'environnement

³⁰ Ville de Bienne (non mentionnée). *Administration*. Bienne [\[Page Web\]](#) Consultée le 27.03.2013

A Bienne, c'est le Département d'urbanisme, rattaché à la Mairie, qui est chargé d'accomplir les tâches en matière d'aménagement du territoire (Art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation de l'Administration municipale du 2 novembre 2012 (Ordonnance d'organisation) (RDCo 152.011)). Cependant, la politique foncière est déléguée au Département des immeubles de la Ville de Bienne qui fait partie de la Direction des finances (Art. 18, *ibid*). Celui-ci a pour fonction :

- D'élaborer les principes de la politique foncière communale et d'exécuter les arrêtés des autorités en la matière
- De mener des négociations d'achat et de vente, et de soumettre aux instances compétentes des propositions d'achat, de vente et d'échange ainsi que l'octroi en droit de superficie de propriétés foncières et de servitudes. Sous réserve de l'approbation des organes compétents sur le plan financier, il est habilité à signer tous les contrats correspondants et à procéder aux actes juridiques nécessaires
- D'assurer l'administration et l'entretien des immeubles municipaux du patrimoine financier
- De défendre les intérêts de la Commune municipale de Bienne en qualité de propriétaire foncier
- De gérer, avec l'assentiment du Conseil municipal, des immeubles de tiers, en particulier des immeubles de fondations non autonomes ou de la Caisse de pension de la Ville de Bienne qui est une institution de droit public
- De proposer à l'instance judiciaire compétente les défenses comminatoires en matière de stationnement sur les biens-fonds des patrimoines financier et administratif de la Ville de Bienne et de procéder aux dénonciations en cas d'infraction

C'est la Direction des Finances qui établit ainsi les contrats d'achat, de droit de superficie et autres contrats comparables, conformément aux arrêtés des organes compétents sur le plan financier. C'est également elle qui peut décider de renoncer au droit de préemption en cas de vente d'immeuble en droit de superficie (Art. 13, *ibid*).

Le fait que la politique foncière soit séparée de l'accomplissement des tâches en matière d'aménagement du territoire rend primordiale l'instauration d'une bonne collaboration entre le Département d'urbanisme et celui des immeubles de la Ville de Bienne. En effet, la politique foncière est un instrument nécessaire pour permettre une intervention efficace de la commune sur son développement territorial et, sans cette coopération, il ne serait pas possible pour la Ville de réaliser les nombreux projets qu'elle a mis sur pied comme les Stades de Bienne, Agglolac ou encore le réaménagement de l'Aire Gurzelen. Cependant, et comme le souligne Alessia Guerrieri : *«le département des immeubles et celui de l'urbanisme n'ont pas forcément les mêmes objectifs: alors*

que le premier se soucie de l'aménagement, le second se préoccupe plus des finances communales» (Guerrieri, 2011 : 49).

Concernant la prise de décision pour l'acquisition de terrains et d'immeubles, c'est le Conseil municipal qui est compétent jusqu'à hauteur d'un crédit d'engagement de 1 million (Art. 53 du règlement de la Ville du 9 juin 1996 (RDCo 101.1)).

Entre 1 million et 5 millions, la décision revient au Conseil de Ville (Art. 39, *ibid*). Au delà de ce montant, le crédit est soumis à la votation populaire, et: *«en cas de projets de construction, d'installations et autres semblables, ils approuvent en même temps le projet. Lors de crédits-cadre, ils fixent la compétence de décision relative à chaque crédit d'ouvrage»* (Art. 11, *ibid*).

4.2.4.Objectifs et principes

La politique foncière menée par Bienne repose sur le constat que le sol est une ressource fondamentale et, sans la maîtrise de celui-ci, rien n'est possible (Gerber, 2008 : 61). L'objectif est donc de développer une stratégie qui permette de disposer de suffisamment de foncier de manière à pouvoir prévoir les besoins futurs de la commune et de sa population. Pour ce faire, l'ancien directeur du Département des immeubles, H.-P. Schwab a résumé dans un rapport les 6 grands principes sur lesquels se base la politique foncière (H.-P. Schwab *in* Gerber, 2008 : 62) :

- Le stock de terrains dont dispose la commune doit être préservé voire augmenté si les possibilités se présentent. La réserve de terrains doit être assez importante pour satisfaire les besoins futurs de la population.
- L'acquisition doit être en priorité faite sur des immeubles dont le besoin futur est pressenti pour accomplir des tâches publiques. Les pouvoirs publics doivent prendre en considération les encouragements à la construction de logement, à la propriété de logement, à la lutte contre la spéculation ainsi qu'à l'implantation d'exploitations commerciales, artisanales et industrielles. Des terrains doivent donc être acquis en prévision pour constituer une réserve.
- L'achat de parcelles dans des zones à bâtir non encore équipées étant fréquent, le recours à un échange foncier ou à un remembrement parcellaire permet alors d'équiper la zone pour rendre la construction possible.
- Les acquisitions faites par les pouvoirs publics doivent se faire sur la base des prix pratiqués sur le marché privé de l'immobilier pour un bien-fonds de même valeur. Les pouvoirs publics ne doivent pas accepter de prix surfait pour ne pas favoriser une augmentation générale des prix du terrain. A l'inverse, elle ne doit pas payer trop peu car cela pourrait mener à un effondrement général des prix sur le marché immobilier qui diminuerait la valeur du patrimoine de la commune et aurait des répercussions globales sur l'économie. L'évolution des prix immobiliers doit être aussi modérée que possible.

- Pour l'accomplissement de ses tâches, la commune doit disposer de ses propres immeubles sur le long terme. Le recours à la location n'est recommandé que pour un besoin à court terme et momentané.
- Pour la cession de bien-fonds bâtis et de terrains destinés aux logements et à l'implantation de sociétés industrielles, artisanales et commerciales, la constitution de droits de superficie distincts et permanents est privilégiée. Cela permet à la commune de rester propriétaire des terrains et permet à la génération suivante de décider de la future utilisation du sol. Le droit de superficie peut être renouvelable mais si les intérêts de la commune et du titulaire du droit sont divergents, la prolongation peut être refusée auquel cas une indemnité est due pour les ouvrages implantés sur le terrain. La cession en droit de superficie est aussi intéressante du point de vue financier puisque cela permet de recevoir des recettes régulières à travers la rente superficielle.

4.2.5. Instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique

A l'inverse des communes genevoises, celles du canton de Berne sont compétentes pour l'élaboration de leur plans (Art. 55, Al. 1 et Art. 57 de la Loi sur les constructions du 9 juin 1985 (LC) (RSB 721.0)), l'octroi des permis de construire (Art. 33, *ibid*) mais également en matière d'expropriation si le canton leur a délégué cette compétence (Art. 3, Al. 1 de la loi sur l'expropriation du 3 octobre 1965 (RSB 711.0)). Elles disposent également de compétences en matière de droits de préemption comme le souligne J.-D. Gerber dans un exemple concernant la mise en vente de neuf châteaux et d'autres biens-fonds par le canton de Berne dont l'Administration n'a plus besoin : *«Douze bâtiments seront proposés à la vente sur le marché immobilier, avec ou sans droit de préemption des communes»* (Gerber, 2008 : 50).

4.2.5.1. Droit de préemption

Le Conseil communal a délégué la compétence de renoncer au droit de préemption à la Direction des finances dans le domaine de la vente d'immeubles en droit de superficie (Art. 8 de la délégation des compétences dans divers domaines du 15 août 1997 (RDCo 152.113.9)). Jusqu'à présent, et selon le responsable du Département de l'urbanisme de la Ville, François Kuonen, ce type de procédure n'a jamais été utilisé.

4.2.5.2. Droit d'expropriation

Selon la législation en vigueur dans le canton de Berne, c'est l'Etat qui dispose du droit d'expropriation mais il peut le conférer : *«aux communes, aux corporations de droit public, aux établissements et fondations, ainsi qu'à des personnes de droit privé»* (Art. 3, Al. 1 de la loi sur l'expropriation du 3 octobre 1965 (RSB 711.0)). Dans le cas de la Ville de Bienne, et selon le

règlement de la Ville, c'est le Conseil municipal qui prend la décision d'exproprier quelque soit le montant du prix d'achat (Art. 53, Al. 1c RDCo 101.1).

En cas de litiges, c'est la Commission d'estimation en matière d'expropriation du canton de Berne qui statue³¹. Très peu d'expropriations ont cependant été menées de la part de la commune de Bienne.

4.2.6. Instruments relatifs à la propriété

4.2.6.1. Acquisitions

Les acquisitions de terrains et d'immeubles, lorsque les opportunités se présentent, permettent à Bienne de préserver, voire d'augmenter, son stock afin de prévoir les besoins futurs de la commune et de sa population, de favoriser l'implantation de logements et d'activités commerciales, industrielles et artisanales, de limiter la spéculation mais aussi de maintenir l'évolution des prix du marché (Schwab *in* Gerber, 2008 : 62). Les biens qu'elle acquiert en priorité sont ceux qui sont localisés dans des secteurs stratégiques et qui lui offrent ainsi la possibilité d'en orienter le développement à travers la constitution de droit de superficie, la vente sous conditions à des promoteurs qu'elle a elle-même choisi, ou encore de procéder à des échanges de terrains nécessaires comme cela a été le cas dans le cadre du projet Beurivage.

4.2.6.2. Partenariats public-privé

La Ville de Bienne a eu recours à un partenariat public-privé (PPP) dans le cadre de son projet des Stades de Bienne. Une commission PPP mise en place pour ce projet et disposant d'une capacité d'intervention pré-consultative permet ainsi : «*d'accompagner l'accompagnement politique et professionnel du projet*»³². L'avantage est qu'il permet de financer l'ensemble du projet sans nécessiter d'utiliser trop de ressources du budget des investissements de la Ville de Bienne (Ville de Bienne, 2012 : 3). Le recours aux PPP n'est cependant pas encore une pratique très courante.

4.2.6.3. Droit de superficie

Bienne a souvent recours à la constitution de droits de superficie sous la forme de droits réels distincts et permanents, ce qui lui permet de rester propriétaire des terrains, mais également d'exercer un contrôle sur ce qui y est réalisé. De plus, cela lui assure des recettes financières qui peuvent ensuite être réinvesties dans le domaine public et dans l'achat de nouveaux terrains (Loderer, 2010 : 24). Bienne a ainsi mis en droit de

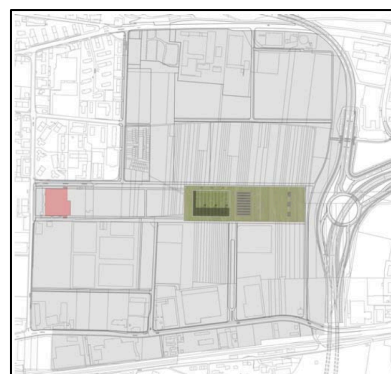


Figure 10. Plan de l'emplacement des nouveaux Stades (en vert) et de l'ancien Stade de glace (rouge). La surface mise en droit de superficie représente 50'000m².
Source : Ville de Bienne (2012). Stade de Bienne. Description du projet. Documentation pour le 1^{er} coup de pioche du 20 décembre 2012. Bienne [\[en ligne\]](#)

³¹ Canton de Berne. Commission d'estimation en matière d'expropriation du canton [\[Web\]](#) (consultée le 30.03.2013)

³² Ville de Bienne (non mentionné). Commissions du Conseil de Ville. Bienne. [\[Page Web\]](#) (consultée le 28.03.2013)

superficie les terrains situés dans la zone des Champs-de-Boujean et sur lesquels les Stades de Bienne seront réalisés. Le recours au droit de superficie est avantageux pour les deux parties. En effet, cela assure une rente annuelle à la Ville de Bienne et permet, en contrepartie, au superficiaire de réaliser et d'exploiter les surfaces commerciales que le complexe accueillera.

4.2.6.4. Ventes

Les stratégies de vente des terrains et immeubles de la Ville de Bienne concernent les parcelles localisées hors du territoire communal ainsi que les biens dont les coûts d'entretien se révèlent supérieurs à la moyenne ou qui ne sont plus dotés d'une quelconque valeur stratégique (Gerber, 2008 : 63). La commune procède également à des acquisitions dans des sites qu'elle estime stratégique pour ensuite les revendre à divers promoteurs et ainsi faire avancer ses projets plus vite.

4.2.7. Conclusion

L'efficacité de la politique foncière menée par la Ville de Bienne n'est plus à démontrer. Les nombreux terrains et immeubles qu'elle possède lui permettent d'intervenir sur son territoire et d'en orienter le développement, comme en attestent les nombreux projets en cours de réalisation ou déjà exploités et dont la concrétisation aurait été rendue plus laborieuse, voire impossible, si le foncier nécessaire n'avait pas appartenu à la commune. L'exemple de Bienne permet de souligner le rôle que les villes peuvent jouer en tant que propriétaire foncier. A travers la mise en place de politiques actives d'acquisitions et de cessions de terrains, qu'il s'agisse de vente sous conditions, avec droit de réméré ou encore de mise en droit de superficie, celles-ci peuvent intervenir de la manière la plus optimale possible sur leur territoire, ce que les outils de droit public ne parviennent pas à faire à eux-seuls. Cependant, une bonne coopération entre les Départements d'urbanisme et des finances est nécessaire ainsi qu'un climat de confiance de la part du peuple puisque celui-ci vote les crédits d'engagements supérieurs à 5 millions et accepte en même temps les projets. Rappelons comme exemple la votation concernant les Stades de Bienne qui a recueilli 73% des suffrages en faveur du oui³³.

4.3. Le cas de la Ville de Delémont

4.3.1. Contexte actuel (Entretien avec H. Jaquier du 01.03.2013)

Ancienne cité moyenâgeuse, la Ville de Delémont est constituée de deux noyaux mais ne bénéficiant pas d'une liaison optimale entre eux. Le premier est la Vieille Ville de Delémont, il s'agit du centre historique de la commune. Le second s'est développé avec la construction de la gare à la fin du 19^e siècle. Le reste du tissu urbain est assez désordonné et dispersé. Ainsi, depuis une vingtaine d'année,

³³ Tribune de Genève (07.03.2010). *Large approbation en faveur du projet de «Stades de Bienne»*. Genève [\[Page Web\]](#) (consultée le 31.03.2013)

les objectifs de la commune sont de limiter l'extension de son urbanisation et de se doter d'un centre vivant, dynamique et homogène à travers divers projets visant à relier la Vieille Ville et la gare, à exploiter les disponibilités foncières, remplir les vides, densifier et réhabiliter les friches urbaines à l'exception de deux quartiers. L'un est réservé pour l'extension de la zone industrielle qui est d'ailleurs l'objet de la politique foncière menée en partenariat avec la Bourgeoisie de Delémont depuis de nombreuses années. Le second quartier est le seul terrain libre pour de l'habitat qu'il reste actuellement. Il devrait accueillir le futur écoquartier de Delémont depuis que les problèmes d'inondation auxquels il était soumis ont été résolus.

4.3.2. Emergence de la politique foncière (Entretien avec H. Jaquier du 01.03.2013)

A Delémont, le politique a joué un rôle essentiel dans la manière de s'occuper du foncier. Deux périodes peuvent être identifiées, elles sont liées à la majorité politique en place au gouvernement avant 2009 et depuis 2009.

Historiquement, il y a une politique foncière dès les années 70, concernant le développement de la zone industrielle. La Ville de Delémont a en effet peu de terrains en comparaison avec des communes comme Bienne, et il lui était nécessaire de développer son secteur industriel en agrandissant la zone dévolue déjà existante et en en réalisant une nouvelle. Un partenariat a donc été fait avec la Bourgeoisie de Delémont. Sur le principe la Bourgeoisie est propriétaire mais elle a octroyé un mandat de gestion à la Commune pour planifier ses terrains, les équiper et en faire la promotion. La Bourgeoisie ne signe que le droit de superficie. Par conséquent, la politique foncière de l'époque s'est exercée surtout au travers de l'instrument du DDS, ce qui était assez novateur dans les années 70 puisqu'il permettait à une entreprise d'économiser l'achat du terrain et d'investir cet argent dans la construction de son appareil de production.

Dans les années 90, la politique foncière sert à créer des logements à loyers modérés. Ceci est lié à la majorité politique qui était de gauche (et qui le restera jusqu'en 2009). L'objectif est de diversifier l'offre en logements de Delémont, il s'agit de favoriser une mixité sociale et intergénérationnelle en ne proposant pas uniquement des villas individuelles mais également des logements à loyer modéré. Seulement, l'exécutif est très limité dans ses possibilités d'incitation à construire ce type de logement, un crédit-cadre va donc être débloqué en vue d'acheter des terrains et de créer une société coopérative d'habitation. Une première opération va conduire à la réalisation d'une quarantaine de logements avant que la société coopérative ne se voie refuser les aides financières des banques qui estimaient le projet trop risqué.

La majorité politique change en 2009, avec l'arrivée de Pierre Kohler à la Mairie. Egalement promoteur immobilier, celui-ci pose directement la question de savoir comment concrétiser les différents projets communaux, cantonaux et privés si la Ville ne dispose pas du foncier nécessaire. L'exécutif précédent ne s'était pas réellement penché sur cette problématique.

Dès lors, une vraie stratégie foncière active va être mise en place en vue d'acquérir du foncier afin de disposer de terrains au bon endroit au bon moment.

4.3.3. Organisation et compétences

Les autorités politiques de la Ville de Delémont sont le Conseil de Ville, le Conseil communal et les Commissions communales. Le Conseil de Ville est l'organe législatif, il est composé de 41 membres qui sont élus tous les 5 ans. Le Conseil communal est doté du pouvoir exécutif et est constitué de 5 membres, le Maire et 4 conseillers, élus tous les 4 ans. Les Commissions communales sont élues par le Conseil communal et elles peuvent être spéciales ou permanentes en fonction des tâches qui leur sont confiées³⁴. L'administration est divisée en 5 Départements donc chacun revient à l'un des 5 membres du Conseil communal :

- Mairie, chancellerie, contrôle des habitants, service du personnel, police, finances et services du feu
- Affaires sociales, jeunesse, écoles et logements
- Culture, sports et informatique
- Energie, eau et gaz
- Urbanisme, environnement et travaux publics

Les compétences en matière d'aménagement du territoire, de permis de construire, des transports, de la protection de l'environnement, des équipements (routes, canalisations), du suivi des chantiers et autres travaux liés aux routes et aux espaces publics, de la gestion des cours d'eau (carte des dangers), des déchets, de la signalisation routière et de la gestion du patrimoine immobilier communal, sont du ressort du Département d'urbanisme, environnement et travaux publics (UETP)³⁵.

Les décisions en matière d'acquisitions et de cessions de terrains sont prises par le Conseil communal : «*jusqu'à concurrence de 2/1000 des recettes portées au dernier budget de fonctionnement, par an*» (Art. 32, Al. 19 du règlement d'organisation de la commune municipale (ROCM) du 10 avril 1988) ce qui représente actuellement 190'000 francs. Si le montant est dépassé, la décision revient au Conseil de Ville : «*jusqu'à concurrence de 20/1000 des recettes portées au budget par objet, sous réserve des compétences du Conseil communal* (Art. 29, Al. 21, *ibid*), soit jusqu'à un montant de 1'900'000 francs. Passé ce montant, le crédit est soumis à la votation populaire. Dans les cas suivants, le peuple peut donner son autorisation au Conseil communal pour l'achat de terrains et d'immeubles sans tenir compte des limites de compétence ordinaire et mettre ainsi à disposition à celui-ci les crédits d'engagements nécessaires (Art. 13, Al. 3, *ibid*) :

³⁴ Ville de Delémont (2013). *Autorités politiques*. Delémont [\[Page Web\]](#) (consultée le 29.03.2013)

³⁵ Idem. Département de l'urbanisme, de l'environnement et des travaux publics. [\[Page Web\]](#) (consultée le 29.03.2013)

- Acquisition rapide de terrains et d'immeubles construits en zone à bâtir pour assurer une liberté d'action suffisante à la commune en matière d'aménagement du territoire et de planification à long terme du développement de la Ville
- Acquisition de terres agricoles susceptibles de servir d'échange pour des terrains sis en zones de construction ou pour compenser des terres expropriées dans un but d'utilité publique
- Acquisition de terrains sis en zone agricole en vue de leur affectation à la zone de construction. Les terrains acquis et destinés à la construction sont prioritairement affectés à l'habitat collectif.

Le Conseil communal doit cependant prendre l'avis des Commissions des finances et de l'urbanisme avant toute décision (idem).

4.3.4. Objectifs et principes (Entretien avec H. Jaquier du 01.03.2013)

Les objectifs et principes ne sont pas énoncés clairement afin d'éviter l'émergence de logiques spéculatives sur les terrains stratégiques. Si la politique foncière communale avait tout d'abord pour objet le développement de la zone industrielle puis la création de logements à loyers modérés, elle consiste aujourd'hui à faciliter la concrétisation des différents projets en permettant à la commune de disposer de terrains au bon moment et au bon endroit. Ceci se fait à travers la mise en place d'une veille foncière qui permet d'acquérir des terrains à potentiel de développement lorsque l'occasion se présente, mais également de mener une politique foncière active dans les sites définis comme stratégiquement important.

4.3.5. Instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique

Les communes jurassiennes sont compétentes pour élaborer les plans directeurs communaux, les plans et les règlements de zones (Art. 45, Al.1 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) du 25 juin 1987 (RSJU 701.1)). L'adoption, la modification des plans de zones et de leur règlement sont décidés par le corps électoral (Art. 47, ibid). A l'exception des communes de Delémont et de Porrentruy, c'est la section des permis de construire qui examine les demandes pour l'ensemble des communes jurassiennes (Décret concernant le permis de construire (DPC) du 11 décembre 1992 (RSJU 701.51)). Les communes disposent également du droit d'expropriation (Art. 100, LCAT (RSJU 701.1)) et du droit de préemption (Art.106, ibid).

4.3.5.1. Droit de préemption

Le droit de préemption est prévu par la LCAT à aux articles 106 à 108. Son objet est de : *«(...) permettre à l'Etat et aux communes d'acquérir en priorité un terrain ou un autre bien immobilier mis en vente par son propriétaire lorsqu'un intérêt public prépondérant l'exige»* (Art. 106, LCAT (RSJU 701.1)). Ce n'est cependant qu'en de rares occasions que la Ville de Delémont y a recours.

4.3.5.2. Droit d'expropriation

L'expropriation est mentionnée à l'Art. 100 de la LCAT. Delémont n'y a cependant jamais eu recours et veut éviter d'en faire usage dans le futur car elle souhaite garder un bon partenariat avec les propriétaires fonciers. Elle est cependant intéressante car, prévue dans la loi, sa mention permet de faire pression l'acquisition de terrains. Selon Hubert Jaquier, l'expropriation peut poser problème car les autres propriétaires fonciers peuvent en avoir connaissance et refuser par la suite de traiter avec la commune en arguant : *«que de toute façon vous allez nous exproprier, donc on ne traite pas avec vous»*, cela s'est par exemple vu dans le cadre du projet de l'écoquartier où le canton conseillait à la commune d'exproprier et où le propriétaire a failli cesser tout le processus.

4.3.6. Instruments relatifs à la propriété

4.3.6.1. Acquisitions

Avant 2009, la stratégie était de chercher des terrains qui pouvaient être intéressants puis ensuite de les proposer aux promoteurs ou au canton qui entreprenaient eux-mêmes les démarches pour l'acquisition. Mais, depuis, la commune a mis en place une politique foncière active pour s'assurer de disposer de terrains au bon endroit et au bon moment pour y faire des projets communaux, cantonaux ou privés et ainsi pouvoir avoir un contrôle sur ce qui se réalise sur son territoire. Ceci s'illustre par le cas des terrains en friche localisés à l'Est de la gare. Ceux-ci appartenaient au CFF et étaient idéalement localisés pour y réaliser le campus tertiaire du canton. La stratégie menée a été d'acheter ces terrains et de négocier le prix de vente en précisant que si les CFF ne voulaient pas vendre, ils ne seraient jamais mis en zone. Une fois les terrains acquis, la commune a ensuite proposé au canton de les céder soit par vente, soit par mise en droit de superficie. La nécessité d'acquérir des terrains se justifie donc par le fait que sans propriété foncière, la commune ne pourrait pas concrétiser ses différents projets.

4.3.6.2. Droit de superficie

Le droit de superficie est historiquement pratiqué par la Bourgeoisie de Delémont, dans le cas du développement de la zone industrielle, car elle ne souhaitait pas se défaire de son patrimoine foncier et bénéficiait ainsi de rentrées financières régulières. Mais, la cession de terrains sous la forme de droit de superficie ou de mise en vente, dépend de chaque situation et demande de la souplesse de la part de la commune. Selon Hubert Jaquier, les possibilités d'avoir recours à des DDS sont plus limitées dans les régions périphériques que dans celles plus urbaines, comme c'est le cas de Genève qui peut être plus exigeante en la matière car elle a plus de projets. Par conséquent, lorsqu'un projet peut se réaliser sous la condition que les terrains soient mis en droit de superficie ou vendus, la commune, après avoir examiné le projet, accède généralement à la requête de l'investisseur. C'est ce qu'il s'est passé dans le cadre du projet de la Jardinerie où le promoteur ne souhaitait pas acheter le

terrain. Pour que le projet se réalise, la Ville les a elle-même acquis avant de les mettre en droit de superficie.

4.3.6.3. Vente

Comme pour le cas du droit de superficie, la mise en vente est évaluée au cas par cas. Elle est cependant toujours accompagnée d'un droit de réméré et de conditions afin d'éviter qu'un terrain ne soit vendu et que rien ne se passe dessus, le propriétaire attendant, par exemple, dans une logique spéculative, que les prix montent pour le revendre. Pour chaque cession de parcelle, la commune souhaite connaître le projet qui sera réalisé afin d'avoir un contrôle dessus. Par exemple, un promoteur souhaitait acheter un terrain pour y réaliser des bureaux et des logements, la Ville a donné son accord à condition d'avoir un droit de réméré dessus et que la réalisation soit faite sur 4 niveaux et non 2, comme le promoteur le prévoyait à l'origine..

4.3.7. Conclusion

La mise en place d'une politique foncière active en Ville de Delémont est fortement corrélée avec la structure du pouvoir politique et la confiance de la population dans celle-ci. En effet, la définition de stratégies va de pair avec l'arrivée à la tête de la mairie de Pierre Kohler et l'acceptation des projets soumis à la votation populaire est liée, comme le souligne Hubert Jaquier, à la *forte "crédibilité"* de celui-ci. Ceci souligne, comme c'est également le cas à Bienne, l'importance d'exposer de manière claire et précise les orientations de développement ainsi que les différents projets soumis au corps électoral. Sans cela, et même si une commune dispose de terrains, la plupart des projets ne peuvent pas être réalisés.

4.4. Synthèse, réponses à la question 3 et vérification de l'hypothèse 3

Les politiques foncières élaborées par les Villes de Genève, Bienne et Delémont permettent de relever quatre éléments importants.

Le premier est qu'il n'y a pas de canevas prédéfini d'une politique foncière qui serait applicable à l'ensemble des communes de Suisse. En effet, celle-ci doit être définie sur la base du contexte dans lequel s'inscrit la commune considérée. Ainsi, les caractéristiques géographiques, démographiques, économiques et sociales, l'organisation de l'administration, la législation en vigueur ou encore les problématiques et les enjeux liés à la manière d'aménager le territoire communal, sont autant d'éléments à prendre en considération pour que la politique foncière élaborée soit la plus efficace possible. Ceci peut s'illustrer par le cas de la Ville de Genève où la politique foncière s'inscrit dans un contexte de forte pression sur le foncier et le marché immobilier et sert principalement à assurer la réalisation de logements sociaux et : *«le développement cohérent des équipements publics communaux, des transports et infrastructures (...), des espaces verts et de l'activité économique»* (PDCom, 2009 : 217).

Le deuxième élément est qu'une politique foncière n'a pas de raison d'être si elle n'est pas élaborée en vue de satisfaire à des objectifs définis préalablement. En effet, procéder à des acquisitions et des cessions de terrains sans avoir de vision générale du développement du territoire vers lequel tendre, risque de demander à une commune des investissements conséquents en termes de temps, de coûts et de ressources humaines pour arriver à peu d'effets en terme de maîtrise territoriale. Par conséquent, une politique foncière n'est pas un objectif en soi. Elle sert de moyen pour répondre à des objectifs définis dans des politiques qui ont une incidence spatiale. Ainsi, la Ville de Bienne a posé le constat que le sol est une ressource fondamentale et qu'il est indispensable d'en disposer en quantité suffisante pour prévoir ses besoins futurs ainsi que ceux de sa population. Sa politique foncière vise donc à constituer un stock de réserve suffisant pour y parvenir.

Le troisième élément est que l'élaboration d'une politique foncière adéquate et son efficacité dépend de la situation politique de la commune. Tout d'abord, dans le cas de la Ville de Bienne, c'est le Département d'urbanisme qui s'occupe des tâches liées à l'aménagement du territoire mais c'est la Direction des finances qui élabore les contrats tels que les acquisitions et cessions de terrains ou d'immeubles. Une bonne collaboration est donc nécessaire entre ces deux services. Si chaque service appartenait à une sensibilité politique aux intérêts divergents, cette collaboration pourrait être plus délicate à mener ce qui pourrait se répercuter sur l'efficacité de la politique communale. Ensuite, et comme c'est le cas à Bienne et à Delémont, les acquisitions et cessions d'immeubles et de terrains doivent être soumis à votation populaire passé un certain montant. La confiance que la population accorde au gouvernement en place joue donc un rôle important dans le bon déroulement de la politique foncière d'une commune.

Le dernier élément apporte une réponse à la question n°3 qui est *«Quels sont par conséquent les leviers d'action et les stratégies dont les villes doivent se doter afin de mener à bien leurs projets et contribuer ainsi à la création d'un tissu urbain homogène qui réponde à des critères de qualité en matière de développement durable?»* et confirme l'hypothèse n°3: Une bonne connaissance du contexte communal ainsi que la définition d'objectifs de développement territorial, concourent à la mise en place d'une politique foncière efficace puisque cela permet d'articuler de la manière la plus judicieuse possible les instruments de droit public et de droit privé à disposition des communes. S'il n'avait pas été possible pour les communes de Genève, Bienne et Delémont de se positionner sur les marchés fonciers et immobiliers comme propriétaire privé, elles n'auraient pas eu la possibilité de poser des conditions à la réalisation de projets privés ou de réaliser des ouvrages d'envergure ni d'orienter le développement de leur territoire de la manière qu'elles souhaitaient.

Cinquième partie

REHABILITATION DU QUARTIER EST DE LA CHAUX-DE-FONDS

5. REHABILITATION DU QUARTIER EST DE LA CHAUX-DE-FONDS :

Cette cinquième et dernière partie a pour objectif d'énoncer des recommandations en vue d'élaborer une politique foncière efficace pour la réhabilitation du quartier Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds. Dans un premier temps, la manière dont la ville s'est développée ainsi que sa situation actuelle seront présentées. Ensuite, la même structure que les études de cas du chapitre précédent sera suivie afin de faciliter la comparaison. Les aspects concernant l'historique de la politique foncière, l'organisation et les compétences, les objectifs et principes de celle-ci ainsi que les pratiques en la matière, relevant respectivement des instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique, puis ceux relatifs à la propriété, seront développés.

Enfin, la problématique du quartier Est de la Ville sera exposée. Sur cette base, le périmètre de ce travail sera défini de manière exacte et un diagnostic présentera les invariants à prendre en considération ainsi que les différentes composantes de celui-ci. Une stratégie de développement pour ce territoire sera ensuite proposée sur la base de laquelle des recommandations en matière de politique seront faites.

5.1. Ville de La Chaux-de-Fonds : Développement et politique foncière

Située dans le canton de Neuchâtel, à 1'000m d'altitude, La Chaux-de-Fonds est la troisième plus grande ville de Suisse romande en termes de population puisqu'elle comptait, au 31 décembre 2012, 38'241 habitants³⁶, se plaçant ainsi derrière Genève et Lausanne.

5.1.1. Développement urbain

Presque entièrement détruite lors de l'incendie de 1794, la Ville de La Chaux-de-Fonds fut reconstruite par l'architecte Moïse Perret-Gentil :

«selon des méthodes architecturales importées des Etats-Unis et (il) dicte l'avenir de la ville en faisant construire l'Avenue Léopold-Robert en direction du Locle. C'est de cette rue que seront érigées, parallèlement et perpendiculairement, les maisons et les rues de La Chaux-de-Fonds» (Ischer, 2005 : 39).

En 1840, un plan d'extension en damier, le plan Junod, est réalisé, pour répondre au développement économique et démographique de la Ville, dû à l'essor de son industrie horlogère. Cette structure morphologique :

«permet une certaine densité et offre des dégagements et des espaces de jardins devant chaque maison. Les limites du bâti sont franches et le rapport entre ville et nature est fort. L'industrie horlogère étant en plein essor à la fin du XIX^e siècle, la demande en logements et industries est élevée, ce qui provoque un rapide

³⁶ Administration communale (2013). *Composition de la population au 31.12.2012*. La Chaux-de-Fonds : Administration communale [\[Page Web\]](#) (consultée le 01.04.2013)

développement de la ville selon le plan en damier. Une mixité se crée dans les bâtiments, où logements et industries se côtoient.» (Service de l'urbanisme et de l'environnement de La Chaux-de-Fonds, 2009 : 3-4)

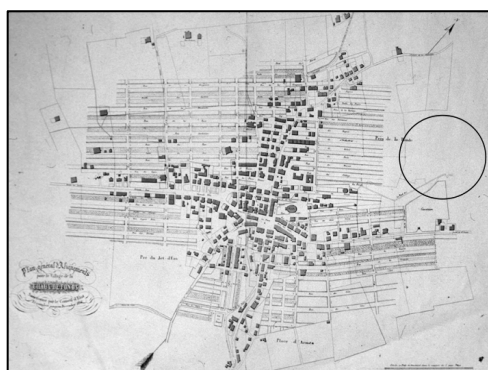


Figure 11. La Chaux-de-Fonds en 1841. Plan Junod. Le cercle à droite indique la localisation de l'actuel quartier Est.
Source : SUE de la Ville de La Chaux-de-Fonds, 2009.

Le plan Junod, ci-contre, illustre la manière dont la ville s'est développée. La structure en damier apparaît très nettement avec un alignement suivant le modèle rue-jardin-maison. Ceci traduit de manière spatiale les soucis de l'urbanisme réglementaire de l'époque qui visait à instaurer un certain hygiénisme ainsi qu'un contrôle de l'extension urbaine (Ischer, 2005 : 39).

Par la suite, et dès les années 1920, le plan d'extension en damier est peu à peu abandonné. Si les constructions du centre doivent répondre à des critères très stricts (idem), il n'en est pas de même pour les constructions en périphérie –comme la réalisation d'un quartier de villas au Sud ainsi que des habitations à loyers modérés, notamment à l'Ouest– qui vont contribuer à l'étalement de la Ville ainsi qu'à un développement urbain anarchique (idem).

En 1968, le dynamisme de la ville conduit les autorités communales à accepter un plan d'urbanisation permettant d'accueillir une population de 100'000 habitants. Mais la succession de différentes crises va conduire à un ralentissement du rythme du développement économique, à une diminution de la population ainsi qu'à l'apparition d'espaces plus ou moins désaffectés ; les friches urbaines (idem).



Figure 12. Plan de La Chaux-de-Fonds en 1997. Le cercle à droite indique la localisation de l'actuel quartier Est.
Source : SUE de la Ville de La Chaux-de-Fonds, 2009

Ci-contre, figure la structure morphologique actuelle de la Ville. Une distinction peu être faite entre la trame dense et structurée du centre et l'étalement *chaotique* en périphérie, ce qui souligne les différentes phases d'extension de la ville.

5.1.2. Situation économique et sociale

Les activités économiques de la ville sont principalement développées dans le domaine de l'industrie microtechnique, en particulier dans l'horlogerie³⁷ qui totalisait en 2011 28,7% des emplois totaux de

³⁷ Service économique (2013). *Tissu économique*. La Chaux-de-Fonds : Services économique [\[Page Web\]](#) (consultée le 18.04.2013)

la commune³⁸. Ceci rend la ville sensible aux variations de la conjoncture économique mondiale, plus particulièrement en période de crise, durant laquelle le nombre d'emplois a tendance à baisser brutalement.

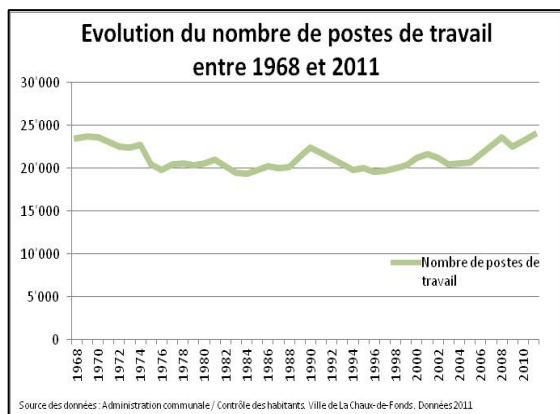


Figure 13. Le graphique ci-contre illustre l'évolution du nombre d'emplois entre 1968 et 2011.

Source : Administration communale / Contrôle des habitants. Ville de La Chaux-de-Fonds. Données 2011

A ceci s'ajoute l'importante proportion de pendulaires qui viennent travailler à La Chaux-de-Fonds et résident à l'extérieur de la commune (communes voisines, cantons voisins ou France), qui représentait en 2011 48,96% du nombre total d'emplois. L'équilibre un habitant/un emploi n'est donc pas atteint puisque, et selon les données de 2011, la ville comptait 37'840 habitants pour 23'929 emplois, dont 12'713 exercés par des résidents³⁹, soit un ratio de 3 habitants pour 1 emploi. Ainsi, en février 2012, le taux de chômage de la commune

était de 5,9% par rapport à une moyenne cantonale de 4,9% et une nationale de 3,4%⁴⁰.

5.1.3. Parc immobilier

Le parc immobilier total de la ville est composé de 20'133 logements⁴¹ dont près de 39% sont des trois pièces. Dans un rapport de 2007 adressé au Conseil général, le Conseil communal faisait état de l'offre peu adaptée à la demande d'une certaine catégorie de la population et à la difficulté d'attirer ce type d'habitants aux revenus moyens à supérieurs dans la commune (Conseil communal, 15.08.2007 : 4). Il soulignait également le retard pris dans la rénovation de ce parc et le manque de suivi dans les entretiens intérieurs et extérieurs des immeubles, notamment des façades, conduisant à une péjoration de l'image des bâtiments avoisinants et, à une échelle plus large, de l'image de la ville (idem).

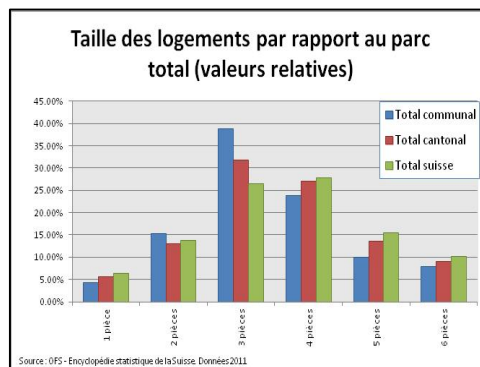


Figure 14. Part de chaque type de logements en termes de pièces aux échelles communale, cantonale et nationale.

Source : OFS. Données 2011

³⁸ Source : Contrôle des habitants (2011). *Données détaillées emploi 2011*. La Chaux-de-Fonds : Contrôle des habitants. [\[Page Web\]](#) (consultée le 18.04.2013)

³⁹ Idem

⁴⁰ Source : Service de l'emploi et service de statistique cantonaux (février 2012). *Le chômage dans le canton de Neuchâtel. Communiqué mensuel. Février 2012*. République et Canton de Neuchâtel : Service de l'emploi et service de statistique. [\[Page Web\]](#) (consultée le 18.04.2013)

⁴¹ Source : Office fédéral de la Statistique (2011)

Le parc immobilier communal totalise 750 appartements et 650 garages et places de parc (Conseil communal, 06.09.2012 : 2). Il est prévu de procéder à une mise à niveau de la rénovation et de l'entretien du parc afin d'accroître son attractivité et sa rentabilité mais également de diminuer la part des logements de 3 pièces, qui constituent 58% du parc immobilier communal total (ibid : 7), en transformant une partie en 4 pièces pour accueillir plus de familles.

5.1.4.Synthèse

La maîtrise du foncier ainsi que le maintien d'un parc immobilier communal de taille suffisante sont des éléments nécessaires au développement territorial de La Chaux-de-Fonds. En effet, en plus de lutter contre le resserrement des marchés fonciers et immobiliers ainsi que de la hausse des prix des loyers que connaît la commune depuis quelques temps, elle permet de garantir l'accès au logement à des personnes fragilisées, mais aussi d'adapter l'offre à la demande, notamment pour des types d'habitat de catégorie supérieure, tout en veillant cependant à équilibrer cette offre avec les impératifs du développement durable et d'une utilisation mesurée du sol. En menant une politique foncière et immobilière active, la commune peut exercer un contrôle des implantations d'activités sur son territoire et diversifier son tissu économique, la rendant ainsi moins sensible aux fluctuations de la conjoncture économique mondiale. Enfin, cela lui permet de générer des rentrées financières alimentant un fonds pour mener ce type de politique active.

5.1.5.Emergence de la politique foncière

En 1794, les propriétés de la Ville de La Chaux-de-Fonds se limitaient au Grand Temple ainsi qu'au sol du cimetière de la Rue des Juifs (actuellement Rue Fritz-Courvoisier) (Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, 17.01.2001). Elles seront complétées par l'achat de l'Hôtel-de-Ville, en 1806, et par la construction de la Place Neuve (Place du Marché actuelle) grâce à une souscription populaire et à un don du roi de Prusse (idem). A partir de 1850, la commune développe une pratique d'achats en vue d'acquérir les terrains nécessaires à la réalisation des bâtiments d'utilité publique, principalement des écoles, ainsi que pour la réalisation de l'actuel cimetière. Dès 1900, une politique d'achat systématique sera menée sur les terrains agricoles localisés à proximité du centre, comme par exemple ceux des parcs Gallet et des Crétêts ou du Bois-du-Couvent. Mais, avec la crise économique et la Seconde Guerre mondiale, la politique d'acquisition est stoppée entre 1930 et 1945 (idem). Elle reprendra à partir de 1946 et se concentrera sur les terrains à l'Ouest de la Ville, dans le périmètre des Eplatures (idem). En 1947, la société immobilière Bloc 30 SA, créée par des artisans, est peu à peu rachetée par la Ville en vue d'acquérir des logements pour y loger la population suite à son importante augmentation à cause de son essor économique et industriel (Ville de La Chaux-de-Fonds, séance sur les sociétés immobilières du 26.02.2013). Par la suite, entre 1955 et 1960, de grandes parcelles sont achetées au Sud-Est de la Ville (Les Cornes-Morel) puis, à nouveau, à l'Ouest, jusqu'en 1970. La même année, l'achat d'un petit domaine, à l'Est, pour accueillir la Station d'épuration des

eaux (STEP) marque le ralentissement de cette politique d'acquisition massive à l'exception de l'achat de quelques parcelles qui sont effectués pour des aménagements de détails (idem). Il faudra attendre le début des années 2000 pour que la nécessité de reprendre une politique d'acquisition soit soulignée : *« afin de permettre le développement de la ville et la couverture des besoins de la population »* (Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, 17.01.2001 : 10). Ainsi, face à la lourdeur de la procédure traditionnelle qui nécessite le préavis du Conseil communal puis le vote du Conseil général pour toutes les transactions concernant les acquisitions et les cessions de terrains et d'immeubles (Art. 30, Al. 5 et Art. 25, Al. 5 de la loi sur les communes (LCo) du 21 décembre 1964 (RSN 171.1)), la commune a l'idée de recourir à sa société immobilière, Bloc 30, restée en veille depuis 1947, pour mener une politique active sur le terrain. Le recours à cette dernière présente des atouts importants dans le cadre de la mise en place d'une politique foncière et immobilière. Cela permet d'intervenir rapidement sur les marchés ainsi que la limitation de la spéculation par la non-publication des valeurs des transactions. De plus, les immeubles et les travaux que leur entretien nécessite peuvent être amortis et il est également possible de recourir à des emprunts⁴² (Ville de La Chaux-de-Fonds, séance sur les sociétés immobilières du 26.02.2013). En 2008, et après différents rapports concernant la définition d'une politique foncière et immobilière communale, le Conseil général accepte l'acquisition de l'ensemble des actions de la société S.I. Hôtel Pierre-François SA ainsi que le rachat de 50% des actions que la Ville du Locle possédait dans l'entreprise Intercommunale Gaz-Energie SA (IGESA) (Arrêté du Conseil général de La Chaux-de-Fonds, 06.02.2008). Ces trois sociétés immobilières ont pour but : *« d'accroître l'efficacité de l'action de la Ville dans certains secteurs spécifiques comme le stationnement, l'acquisition de terrains industriels et d'objets d'habitation clé pour notre Cité »* (Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, 06.02.2008 : 2). Dans cette optique, la société Hôtel Pierre-François sert à des acquisitions de terrains ou d'immeubles en relation avec la mobilité et le parking, IGESA à celles en lien avec l'économie et Bloc 30 intervient sur le développement de l'habitat dans des endroits considérés comme stratégique pour le développement communal futur (Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, 27.08.2008 : 3-5). Ces sociétés disposent d'une délégation de compétences de la part du CG pour l'acquisition, l'aliénation et la cession de biens fonciers et immobiliers pour autant que leurs opérations s'inscrivent dans un but d'intérêt public (Art. 5 de l'Arrêté n°2 du Conseil général de La Chaux-de-Fonds, 27.08.2008). Pour régler le problème de la diminution du pouvoir législatif, les transactions et cessions de terrains n'étant plus votées par le Conseil général, une commission spéciale *“commissions immobilières”* fut

⁴² S'agissant d'une personne morale, une entreprise est « une construction juridique à laquelle la loi confère des droits semblables à ceux des personnes physiques (nom, domicile, nationalité, droit d'acquies, d'administrer et de céder un patrimoine...) ». Dictionnaire de droit privé de Serge Braudo (1996-2013). Définition de personne morale. [\[Page Web\]](#) (consultée le 17.04.2013.)

Il lui est donc possible de faire des emprunts à condition qu'elle dispose de 20% de fonds propres (Ville de La Chaux-de-Fonds, séance sur les sociétés immobilières du 26.02.2013)

créée pour répondre aux questions concernant les statuts de ces sociétés et la place du Conseil général et du Conseil communal dans ces dernières (Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, 16.12.2008).

Cependant, le chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) du canton s'opposa au fait que la Ville ait recours à des sociétés immobilières, en soulignant le statut illégal de cette procédure puisque la loi sur les communes ne permet pas à une ville de posséder une société immobilière (Ville de La Chaux-de-Fonds, séance sur les sociétés immobilières du 26.02.2013). Ainsi, après plusieurs discussions avec l'Etat, : *«le dossier des sociétés immobilières est à l'arrêt, ceci malgré un projet de révision de la Loi sur les communes préparé conjointement entre l'Etat, la Ville de Neuchâtel et celle de La Chaux-de-Fonds»* (Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, 06.09.2012 : 4). Le Conseil communal a donc proposé au Conseil général de dissoudre la société Bloc 30 et de maintenir les deux autres sociétés en activité en attendant la décision définitive du canton.

Face au refus de l'Etat et en l'absence de simplification de la Loi sur les communes qui ne permet pas aux Villes de disposer de sociétés immobilières, et parce que les instruments de l'aménagement du territoire ne suffisent pas, les autorités communales de La Chaux-de-Fonds ont décidé de mettre en œuvre une politique foncière et immobilière qui passe par la multiplication des rapports soumis au Conseil général (idem) puisqu'il lui est nécessaire de constituer une réserve stratégique de terrains afin d'orienter son développement territorial, économique, urbanistique et démographique. Une autre possibilité, avancée dans le rapport du Conseil communal au Conseil général du 06 septembre 2012 pourrait être *«une délégation possible de certaines tâches liées à la politique foncière et immobilière du Conseil général au Conseil communal sans passer par des sociétés»* (Conseil communal, 06.09.2012 : 2) mais celle-ci n'est pas encore réalisée.

5.1.6. Organisation et compétences

Les autorités de la Ville sont le Conseil communal (CC), le Conseil général (CG) et les Commissions. Le Conseil communal est l'organe exécutif et est composé de 5 membres qui sont chacun à la direction d'un des Dicastères de l'Administration. 41 membres siègent au Conseil général qui est le législatif de la commune. Celui-ci a pour fonction de voter les crédits proposés par le CC, d'adopter les directives et les règlements communaux ainsi que d'élire les différentes commissions. Ces dernières sont composées soit de membres de partis politiques ou d'associations, soit de spécialistes d'un domaine. Les commissions peuvent être consultatives ou donner leur préavis⁴³. Concernant les domaines touchant à la politique foncière, celles de l'urbanisme, immobilière et foncière sont consultatives, alors que la commission intercommunale d'AT donne des préavis.

⁴³ Ville de La Chaux-de-Fonds (non mentionné). *Autorités*. La Chaux-de-Fonds [\[Page Web\]](#) (consultée le 06.04.2013)

L'Administration est composée de 5 Dicastères dont chacune est présidée par un membre du conseil communal⁴⁴ :

- Affaires culturelles, sports et jeunesse
- Infrastructures et énergies
- Finances, sécurité et ressources humaines
- Instruction publique, santé, affaires sociales et relations extérieures
- Economie et urbanisme

Le Service économique, le Service d'urbanisme et de l'environnement (SUE), la Gérance des immeubles communaux, le Tourisme et les Transports composent le Dicastère économie et urbanisme. C'est le Service économique qui s'occupe de la promotion ainsi que de la gestion immobilière et foncière de la commune. La Gérance des immeubles communaux gère le parc immobilier en main de la Ville (750 appartements), sa mise en valeur ainsi que sa mise en location. Elle dispose également d'un mandat de gérance pour une partie du parc immobilier de prévoyance. Quant au SUE, il est composé de 4 secteurs, celui de l'urbanisme, de l'hygiène, de l'environnement et de l'énergie et des permis de construire. Il a pour mission de «*planifier, préserver et surveiller l'environnement urbain au sens large, dans le but de trouver un équilibre durable entre les activités humaines et leurs empreintes sur le territoire communal*»⁴⁵. Dans ce but, il s'occupe de la gestion du patrimoine bâti, de la planification et de l'établissement des plans d'aménagement, de la gestion des permis de construire, de la préservation et surveillance des environnements naturel, urbain et industriel, de l'inspection des bâtiments, du contrôle de la salubrité de l'habitat ainsi que de la gestion des aménagements urbains et de la mobilité.

En matière de politique foncière, les propositions sont soumises, via des rapports, par le Service économique au Conseiller communal en charge du Dicastère concerné (économie et urbanisme) puis au Conseil communal qui, après avoir préavisé, présente le budget, les demandes de crédit ainsi que les moyens nécessaires à la couverture des dépenses (Art. 30, Al. 5 LCo (RSN. 171.1)) au Conseil général. C'est ce dernier qui, après délibération, accepte ou non les propositions, notamment concernant les aliénations, les échanges, les acquisitions, les grèvements d'immeubles ainsi que la remise à bail de terrain pour une durée supérieure à 20 ans (Art. 25, Al. 4, *ibid*). Dans le canton de Neuchâtel, il n'y a pas de seuil à partir duquel un crédit doit être voté par la population.

Cependant, les décisions du CG sont soumises au référendum facultatif (Art. 42, Al. 3 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) du 24 septembre 2000 (RSN. 101)). Cela signifie qu'un ou plusieurs citoyens peuvent s'opposer à l'acquisition d'un terrain dès le moment

⁴⁴ *Idem. Répartition des dicastères.* [\[Page Web\]](#) (consultée le 06.04.2013)

⁴⁵ Ville de La Chaux-de-Fonds (non mentionné). *Urbanisme et environnement.* La Chaux-de-Fonds [\[Page Web\]](#) (consultée le 06.04.2013)

où 4'500 signatures sont réunies dans un délai de 90 jours à partir de la publication de l'acte attaqué (Art. 42, Al. 1., ibid).

Le SUE, chargé de l'aménagement du territoire, et le Service économique, qui gère le patrimoine financier communal, sont rattachés au même Dicastère (économie et urbanisme). Le foncier étant un instrument nécessaire à la réalisation des projets d'urbanisme, ce regroupement présente un avantage politique et stratégique indéniable puisqu'un seul Conseiller communal est à la tête de ces deux services. Il serait en effet plus difficile pour le SUE de concrétiser les plans nécessitant une action foncière précise, s'il n'était pas sous la direction du même Dicastère que le service s'occupant du patrimoine financier, et ce d'autant plus si les conseillers communaux en charge de Dicastères différents ne sont pas du même parti politique.

Le fait que l'ensemble des procédures d'acquisitions, d'échanges, d'aliénations ou de grèvements d'immeubles, soit soumis à l'acceptation du Conseil général, diminue l'efficacité de la politique foncière car cela contribue à la ralentir. En effet, il est très probable qu'un propriétaire voulant vendre son terrain, préférera le céder à un acheteur ayant déjà pris sa décision et pouvant payer rapidement, qu'à la commune si celle-ci doit attendre l'approbation du Conseil général.

5.1.7. Objectifs et principes

Comme expliqué dans le chapitre concernant l'émergence de la politique foncière de la Ville de La Chaux-de-Fonds, la politique d'acquisition menée depuis le début du 20^e siècle, a connu un fort ralentissement entre 1970 et 2000. Cependant, les résultats obtenus dans d'autres communes comme Bienne ou Genève, ont démontré l'importance de mettre en place ce type de politique. Des premières réflexions ont donc été menées autour de cette thématique dès le début des années 2000, comme en attestent les différents rapports du Conseil communal au Conseil général. En effet, afin de pouvoir exercer une certaine maîtrise de son territoire et disposer des ressources nécessaires pour répondre aux besoins futurs de sa population, il est nécessaire pour une commune de développer une politique foncière et immobilière, les instruments en matière d'AT seuls n'étant pas suffisants. Il n'existe pas de canevas précis applicable à l'ensemble des collectivités. Chaque stratégie en matière foncière et immobilière va donc varier en fonction du contexte de la commune considérée. Dans le cas de la Ville de La Chaux-de-Fonds, les raisons qui justifient la mise en place d'une telle politique sont les suivantes (Conseil communal, 06.09.2012 : 6-7) :

- Orienter et faciliter le développement urbanistique, économique et démographique dans le respect des intérêts collectifs et publics
- Limiter l'étalement urbain et densifier l'espace bâti demandant le recours à de nouveaux outils pour éviter les situations de blocage et préserver les intérêts collectifs
- Maintenir la situation favorable en matière de prix
- Maintenir des conditions-cadres favorables à l'essor industriel

- Favoriser un marché du logement dynamique et équilibré qui suscite des investissements privés
- Orienter le marché immobilier en dotant la Ville d'un capital foncier
- Assurer les conditions de réalisation nécessaires à la construction d'infrastructures publiques et avoir la possibilité de les réaliser au bon moment
- Fixer des conditions économiques, écologiques et d'aménagement lors des cessions de terrain

Pour y parvenir, la Ville s'est appuyée sur les quatre leviers d'action définis par le RUN (RUN, 2009) :

- Etablissement des plans d'aménagement du territoire
- Constitution et gestion du patrimoine foncier communal
- Mise à disposition des terrains communaux
- Gestion foncière au quotidien

5.1.7.1. Etablissement des plans d'aménagement du territoire

Les lignes directrices du développement du territoire communal sont en cours d'élaboration. Elles précèdent le projet de territoire La Chaux-de-Fonds 2030 (Conseil communal, 06.09.2012 : 8) et doivent être conformes au Projet d'agglomération élaboré par l'Etat et les communes neuchâteloises. Dans ce cadre là, et également dans le respect du Projet de territoire Suisse de la Confédération ainsi que du PDC et de la conception directrice cantonale d'aménagement du territoire 2004, la politique foncière et immobilière joue un rôle de complément aux instruments de l'aménagement du territoire et permet de renforcer les actions concernant les objectifs suivants : préserver les caractéristiques urbanistiques et architecturales de la Ville (ville en damier compacte), revaloriser le bâti existant, réhabiliter les friches, favoriser la création d'emplois, respecter les critères du développement durable, limiter le périmètre d'urbanisation, favoriser les mixités fonctionnelle et sociale et préserver les espaces agricoles en périphérie de la ville (ibid : 8-9).

5.1.7.2. Constitution et gestion du patrimoine foncier communal

L'intervention communale en matière de politique foncière et immobilière se déroule à deux niveaux ; Elle doit tout d'abord permettre à la Ville d'assurer la réalisation de ses tâches d'intérêt public en constituant des réserves foncières et immobilières à proximité des équipements collectifs existants. Elle doit également lui permettre d'exercer un contrôle sur les activités des acteurs privés dans les zones de développement stratégique en disposant de la maîtrise du foncier (Conseil communal, 06.09.2012 : 9).

5.1.7.3. Mise à disposition des terrains communaux

Il est préférable pour la commune d'être propriétaire des terrains sur lesquels elle entend réaliser les infrastructures pour la réalisation de ses tâches d'intérêt public (Conseil communal, 06.09.2012 : 10).

Concernant le reste de ses biens fonciers et immobiliers, il lui est possible de les mettre à disposition d'acteurs privés, soit en les cédant en pleine propriété sous certaines conditions, soit en les mettant en droit de superficie. Cela lui permet ainsi de garder une maîtrise sur la future utilisation du bien et de veiller à ce qu'elle respecte les orientations que la ville souhaite lui donner, en particulier dans les zones de développement stratégique (idem).

5.1.7.4. Gestion foncière au quotidien

Toute commune qui souhaite mettre en place une politique foncière et immobilière active doit effectuer une veille active. Elle doit ainsi avoir un regard constant sur les marchés fonciers et immobiliers afin de saisir les éventuelles opportunités qui se présenteraient, mais également surveiller l'évolution du niveau des prix ainsi que l'utilisation qui est faite des parcelles localisées sur son territoire. Elle doit également s'assurer que les différents contrats de cession de terrains, qu'il s'agisse de ventes avec droit de réméré, de mises en droit de superficie ou de servitudes, soient respectés.

Concrètement, la mise en place de la politique foncière et immobilière communale s'est traduite par la création formelle d'un pôle foncier, début 2012, en rattachant le géomètre communal au service économique et en créant la fonction de chargée de gestion foncière dont les tâches sont les suivantes (Conseil communal, 06.09.2012 : 14-15) :

- Définition et planification des priorités d'acquisition
- Mise en place et suivi d'une veille stratégique active
- Définition et suivi des procédures systématisées applicables aux transactions foncières
- Systématisation des conditions de cession (en pleine propriété ou en droit de superficie)
- Négociation des acquisitions, des droits de préemption ou des cessions de terrains
- Gestion du portefeuille des terrains en propriété de la Ville
- Promotion et valorisation des sites de développement de la Ville (en collaboration avec le secteur immobilier)

Une commission immobilière et foncière a également été mise sur pied :

«Celle-ci aura pour but notamment de discuter des grandes lignes stratégiques de ces deux thèmes intimement liés. Cette nouvelle structure pourra également se prononcer sur les acquisitions d'importance ou les ventes en lien avec le portefeuille immobilier et foncier de la Ville» (Conseil communal, 10.10.2012 : 5).

Du point de vue financier, les ressources nécessaires :

«découlent avant tout des moyens à consacrer dans les prochaines années à la constitution d'une réserve foncière stratégique en mains de la Ville. Une telle réserve mobilisera certes des ressources à court et moyen termes, mais elle constituera aussi une réserve de valeur appréciable dans la durée, ne donnera lieu à aucune charge autre que celle des intérêts liés à l'investissement consenti (pas d'amortissement, ni de coûts d'exploitation) et permettra d'orienter le développement de la ville en recherchant à la fois à stimuler sa prospérité et à limiter les coûts de ce développement pour la collectivité.» (ibid : 20-21)

5.1.8. Instruments légaux attribués à la Ville en tant qu'autorité publique

5.1.8.1. Droit de préemption

Dans les zones d'utilité publique et dans le cadre de ses tâches d'aménagement : « *la commune dispose d'un droit de préemption légal en cas de transfert d'un immeuble ou d'un droit immobilier* » (Art. 51, Al. 1 de la LCAT (RSN 701.0)). Lorsque la commune veut conclure un droit de préemption ou d'emption, elle doit tout d'abord soumettre sa demande au Conseil général (Art. 25, Al. 5g de la LCo (RSN 171.1). Etat au 1^{er} janvier 2013) Celui-ci élabore alors un arrêté qui, après un délai référendaire de 40 jours, doit être sanctionné par le Conseil d'Etat (Art. 54, Al. 1, *ibid*). Le droit de préemption n'a été utilisé qu'en de rares occasions par la Ville de La Chaux-de-Fonds.

5.1.8.2. Droit d'expropriation

Dans le canton de Neuchâtel, et selon la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP) du 26 janvier 1987 (RSN 2013/2), le droit d'exproprier appartient à l'Etat sous réserve de dispositions contraires à la loi cantonale (Art. 3, Al. 1 de la LEXUP (RSN 2013/2). Etat au 1^{er} février 2013). Cependant : « *Il peut être conféré par le Conseil d'Etat à une commune ou à une autre personne de droit public ou privé.* » (Art. 3, Al. 2, *ibid*). Dans le cadre d'une zone d'utilité publique: « *La sanction du plan d'aménagement confère à la commune le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique tous les droits immobiliers que des tiers ont sur les terrains situés dans cette zone.* » (Art. 50, LCAT (RSN. 701.0)).

Dans le cas de la commune de La Chaux-de-Fonds, le recours à l'expropriation est généralement peu utilisé sauf comme menace. Il est donc rare que la procédure aille jusqu'à la concrétisation de l'expropriation. Ceci n'est pas souhaitable car cette procédure est longue, les frais judiciaires élevés et la Ville souhaite privilégier la collaboration avec les propriétaires fonciers (Entretien avec Céline Meunier, chargée de la gestion foncière de la Ville de La Chaux-de-Fonds, du 28.03.2013).

5.1.9. Instruments relatifs à la propriété (Entretien avec Céline Meunier du 28.03.2013)

5.1.9.1. Acquisitions

Jusqu'au milieu des années 2000, aucune politique foncière claire n'était définie. Il n'y avait ni formalisation de celle-ci, ni élaboration de stratégies. Chaque service pouvait acheter un terrain.

Les acquisitions se faisaient donc en fonction des besoins, de l'opportunité, ainsi que du prix du terrain concerné. Chaque demande était ensuite adressée au Conseil général qui donnait son accord ou non. La volonté politique d'élaborer une politique foncière adéquate se concrétisera vraiment avec la création du poste de chargée de gestion foncière. Celle-ci est chargée de contrôler les acquisitions et les cessions de parcelles de tous les services communaux et de donner un préavis. Elle doit également exercer une veille active visant à acquérir des terrains en vue du développement territorial futur de la Ville. Les terrains localisés dans des secteurs stratégiques font l'objet d'une

politique d'acquisition active. Concernant le reste du territoire, l'achat de parcelles se fait au gré à gré, en fonction des opportunités. Le budget alloué à la politique foncière est défini chaque année. Pour l'exercice de cette année (2013), il s'élève à un total de 5 millions pour l'ensemble des acquisitions, qu'il s'agisse de foncier localisé dans des sites stratégiques ou d'une opportunité intéressante. Les emprises foncières pour les équipements ne sont pas comprises dans ce budget car elles figurent dans ceux des projets auxquels rattachées.

5.1.9.2. Partenariats public-privé

La Ville de La Chaux-de-Fonds a déjà eu l'occasion de développer des partenariats public-privé dans le cadre de projets urbains, comme l'illustre celui conclu dans le cadre de la réalisation du centre commercial *Métropole*, en plein centre-ville, qui traduit que: « *schématiquement, l'Etat met à disposition d'une entreprise privée un espace qui lui appartient et celle-ci, en contrepartie, réalise à ses frais le projet d'aménagement* » (Kerloc'h, 2005 : 13). La réalisation du quartier Le Corbusier devrait également reposer sur ce type de partenariat⁴⁶.

5.1.9.3. Droit de superficie

Le choix entre la mise en droit de superficie ou la vente d'une parcelle dépend du type de terrain dont il s'agit mais également de la situation au cas par cas.

Dans le cas de terrains industriels, la Ville offre à l'acquéreur les deux possibilités. Celui-ci peut ainsi bénéficier d'une facilité financière en choisissant la conclusion d'un droit de superficie. Il n'a ainsi pas à investir immédiatement les frais nécessaires à l'acquisition du foncier sur lequel son ouvrage sera implanté mais paie une rente annuelle. Par la suite, il arrive souvent qu'une fois stabilisé, le superficiaire demande à acquérir le terrain. Dans la grande majorité des cas, la Ville accepte.

Concernant les autres types de parcelles, la commune procède au cas par cas en privilégiant la mise en droit de superficie sur celles qui sont localisées dans des sites considérés comme stratégiques. Ceci lui permet ainsi d'exercer un contrôle sur ce qui s'y fait et donc sur le développement du secteur. En mettant en droit de superficie ses terrains, la Ville peut également encourager la réalisation de projets qu'elle estime intéressants et qui ne pourraient pas être concrétisés si l'investisseur devait acquérir le foncier nécessaire directement. Ainsi, la partie du lot B du futur quartier du Corbusier réservée à la coopérative d'habitation, a été mise en droit de superficie car celle-ci ne disposait pas des fonds propres nécessaires pour assurer l'achat du terrain et la construction du bâtiment.

⁴⁶ Plate-forme UrbaiNE. *Quartier Le Corbusier*. [\[en ligne\]](#) (consultée le 06.05.2013)

L'ensemble des droits de superficie est conclu avec la mention d'un droit de réméré dans le contrat. Un contrat-type de droit de superficie pour la commune de La Chaux-de-Fonds est disponible à l'**annexe 2**.

5.1.9.4. Ventes

Lorsque la Ville procède à la vente de l'une de ses parcelles, elle conclut automatiquement un droit de réméré qui est mentionné dans le contrat. Il n'a cependant jamais été utilisé.

Pourtant, comme pour le cas de l'acquisition d'une parcelle, la cession d'un terrain, qu'il soit sous forme de mise en droit de superficie ou de vente, doit obligatoirement être autorisée par le Conseil d'Etat (Art. 52 de la loi sur les communes du 21 décembre 1964 (LCo) (RSN 171.1). Etat au 1^{er} janvier 2013).

Un contrat-type de cession de terrain pour la commune de La Chaux-de-Fonds est disponible à l'**annexe 3**.

5.1.9.5. Echanges

La commune n'a jamais échangé de gros terrains comme cela a été le cas de la Ville de Bienne dans le projet de l'Aire de la Gurzelen, mais des échanges de petite taille ont lieu, notamment dans le cadre d'un remaniement parcellaire en vue de réaliser des équipements.

5.1.10. Conclusion

L'obligation pour les communes neuchâteloises de soumettre l'ensemble des acquisitions, cessions, grèvements ou aliénations de terrains ou d'immeubles à l'approbation du Conseil général (Art. 25 Al. 5G de la LCo (RSN 171.1). Etat au 1^{er} janvier 2013), diminue de manière non négligeable leur rapidité et leur efficacité en matière de politique foncière et immobilière. La Ville de La Chaux-de-Fonds pensait alors recourir à ses trois sociétés anonymes (Bloc 30, Igesa et Hôtel Pierre-François) afin d'accroître ses capacités d'interventions sur son territoire et pouvoir ainsi optimiser ses aptitudes à orienter son développement. Mais, l'avis de droit demandé par l'ancien chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) du canton a considéré que le fait qu'une Ville possède des sociétés immobilières, est contraire à la loi sur les communes. La Ville ne peut donc pas y avoir recours. Pour y remédier, elle avait travaillé sur un projet de révision de la LCo qui autoriserait les communes de plus de 10'000 habitants à disposer de sociétés immobilières bénéficiant d'une délégation des compétences du CG (séance sur les commissions immobilières du 26 février 2013). Ceci lui aurait ainsi permis d'être plus réactive dans sa politique foncière et immobilière. Mais le projet pilote ayant été refusé, la commune de La Chaux-de-Fonds a donc pris la décision de mener une politique foncière et immobilière active qui passe par une multiplication des rapports concernant les acquisitions et les cessions au Conseil général à chaque fois qu'il le faut en attendant qu'une révision de la loi sur les communes ait lieu.

5.2. Vérification de l'hypothèse 4

Il est nécessaire pour la commune de La Chaux-de-Fonds de compléter le panel de ses instruments de droit public par des outils de droit privé. Cependant, l'obligation légale de soumettre toutes les acquisitions et cessions de terrains et/ou d'immeubles au Conseil général, ralentit considérablement l'efficacité de ses interventions sur le terrain. A long terme, des mesures devraient être prises pour y pallier. Ceci pourrait être une révision de la loi sur les communes (LCo) qui permettrait de faciliter les procédures d'acquisitions ou de cessions, ou autoriserait la possession de sociétés immobilières pour les villes d'une certaine taille. Il serait aussi possible de déléguer la compétence en matière d'acquisitions et de cessions du Conseil général au Conseil communal. Par conséquent, l'hypothèse n°4 se trouve confirmée car le fait d'articuler les différents leviers d'actions permet bien à la Ville d'élaborer une politique foncière efficace mais elle doit être nuancée par la lenteur des procédures d'acquisition et de cession de terrains et/ou d'immeubles.

5.3. Le quartier de l'Est : Contexte et diagnostic

Composée d'éléments disparates et hétérogènes, le quartier Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds souffre d'un manque d'attrait qui porte préjudice à l'image globale de la commune puisqu'il marque l'entrée de Ville depuis le Jura et le Jura bernois. Il représente un élément charnière pour l'articulation de la commune aux échelles cantonale, régionale, nationale et internationale, d'autant plus que c'est dans son périmètre que l'une des sorties du projet de contournement souterrain de la H18 reliant La Chaux-de-Fonds à Bâle en passant par Delémont, est prévue (SUE, 2009 : 5). Le quartier Est constitue un secteur de développement stratégique pour le futur de la commune et à ce titre, des mesures de revalorisation et de requalification sont nécessaires.

La partie de ce travail traite donc plus particulièrement de la problématique qui se pose en matière de développement territorial concernant ce quartier. Elle vise, dans un premier temps, à identifier le périmètre posant problème ainsi que son contexte (5.2.). Sur la base de cette analyse, l'évolution probable du secteur sans intervention en termes de planification et/ou de politique foncière et immobilière de la part des autorités communales sera présentée (5.3.1.). En fonction de ces différents éléments, des objectifs visant à revaloriser et à requalifier ce secteur, seront définis (5.3.2.). Une proposition de stratégie de développement visant à les satisfaire ainsi que les mesures à prendre en matière de politique foncière et immobilière pour l'accompagner seront ensuite établies (5.3.3 et suivants).

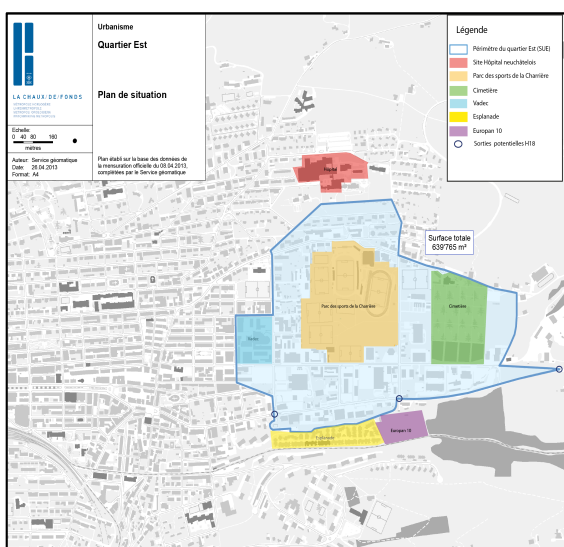
5.3.1. Développement de l'Est de la Ville

La partie Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds se caractérise par un tissu hétérogène accueillant une diversité de fonctions et d'usages. Ceci s'explique par le fait que son développement s'est fait tardivement : *«non pas en fonction d'une planification clairement définie et programmée comme*

dans la zone en damier, mais par une succession d'opportunités et de constructions peu cohérentes» (SUE, 2009 : 4).

Plusieurs étapes significatives de développement urbain peuvent être soulignées :

- L'aménagement du cimetière actuel en 1851 (Thomann, 1965 : 10) (en vert sur le plan)
- La réalisation de l'Hôpital en 1898 (ibid : 43) (en rouge sur le plan)
- L'acquisition par la commune du parc des Sports de la Charrière en 1911 (ibid : 20) qui sera agrandi et développé jusqu'à la construction du Pavillon des sports en 1963 (SUE, 2009 : 4) (en orange sur le plan)
- La construction de l'usine d'incinération de déchets Cridor SA, aujourd'hui Vadec SA, en 1969 (idem) (en bleu sur le plan)
- La réalisation du quartier Esplanade au début des années 1990 (idem) (en jaune sur le plan)



Ce périmètre devrait également accueillir l'une des sorties du contournement souterrain de la H18 (cercles bleus sur le plan), ainsi qu'un quartier de logements de haut standing sur une parcelle vierge localisée à l'Est d'Esplanade et qui a fait l'objet du concours Europen 10 (ibid : 5) (en violet sur le plan).

Figure 15. *Eléments significatifs du développement urbain de l'Est de la Ville et périmètre de réhabilitation défini par le SUE*
 Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds (26.04.2013) © 2013 et SUE, 2009

5.3.2. Délimitation du périmètre défini par le Service d'urbanisme et de l'environnement

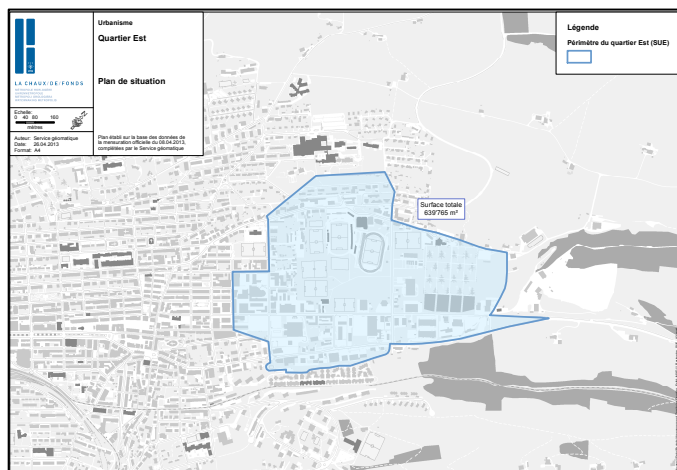


Figure 16. *Périmètre du quartier Est défini par le SUE*
 Source : Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds (26.04.2013) © 2013

Afin d'entreprendre les mesures nécessaires pour revaloriser et réhabiliter l'Est de la Ville, la délimitation d'un périmètre d'intervention s'avère nécessaire. Dans ce but, le SUE en avait défini un, visible sur le plan ci-contre, sur lequel travailler et qui pourrait faire l'objet d'un concours. Celui-ci est encadré

par les Rues de la Charrière et le Chemin des Kikajons au Nord, celle des Cornes-Morel au Sud, le Chemin des Emposieux à l'Est ainsi que la Rue du Marais à l'Ouest avec une incise en direction du centre et de la Vieille ville, qui passe le long de la Rue des Terreaux puis de la Rue du Gazomètre et enfin qui longe la Rue des Forains avant de rejoindre à nouveau la Rue du Marais.

Les infrastructures du cimetière, du Parc des sports de La Charrière et celles de Vadec SA sont intégrées, ainsi que les services de la Voirie, les locaux de Viteos SA pour La Chaux-de-Fonds, et la Place des Forains qui sert de parking ouvert ou de place pour différentes manifestations ponctuelles comme la venue des manèges ou des cirques. Des logements ainsi que des entreprises y sont également localisés.

Par contre, le quartier Esplanade, qui compte près de 350 logements (idem) et quelques activités commerciales, ainsi que le site du concours Europan 10, situés à la périphérie Sud-Est, n'ont pas été pris en compte dans la délimitation du périmètre effectuée par le SUE.

5.3.3. Justification et ajustement du périmètre

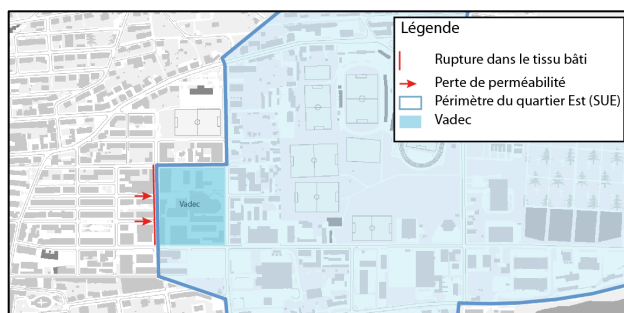


Figure 17. Rupture dans la continuité du bâti et le type de fonctionnalité entre le quartier Est et le reste de la Ville
 Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds (26.04.2013) © 2013

La définition de la limite Ouest se justifie par le fait que la Rue du Gazomètre marque également un changement d'affectation et de structure du bâti entre le périmètre et le reste de la Ville. En effet, si la zone voisine à la Rue du Gazomètre est considérée comme une "zone de ville en damier" avec une structure du bâti caractérisée par un alignement *maison-rue-maison* semblable à celui du centre,

l'implantation de l'entreprise Vadec SA, de l'autre côté de la rue, marque une rupture nette dans la continuité du bâti ainsi qu'un changement d'affectation en "zone d'utilité publique" et "zone mixte".

Au Nord, le périmètre englobe la zone d'habitation à haute densité située entre la Rue de la Charrière et la Rue des Tuileries ainsi que les jardins potagers appartenant à la Ville, entre le Chemin des Kikajons et la Rue des Tuileries. Ceux-ci s'avèrent intéressants dans le cadre de la réhabilitation du quartier de l'Est puisqu'ils permettraient une densification ultérieure du tissu bâti ainsi qu'une augmentation de l'offre en logements dans le périmètre, d'autant plus que le foncier est propriété de la commune.

La volonté de la Ville de La Chaux-de-Fonds étant de limiter son étalement urbain et de se densifier (Conseil communal, 06.09.2012 : 6-7), la limite Est du secteur coïncide donc avec la fin du tissu bâti de la Ville et le début des zones agricoles.

Concernant le Sud du périmètre, la nécessité d'y intégrer le quartier Esplanade ainsi que le secteur European 10 a été relevée. Ceci se justifie par les raisons suivantes :

5.3.3.1. Intégration du quartier Esplanade

Réalisé suite au lancement d'un concours, en 1989, dont l'objectif était de construire de l'habitat à loyer modéré, le quartier Esplanade est constitué de 350 logements et accueille plusieurs activités contribuant à le faire vivre (épicerie, coiffeur, gérance, écoles enfantine et primaire, foyer d'accueil ainsi qu'association de quartier).

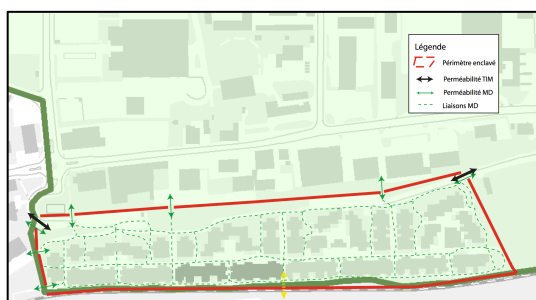


Figure 18. Enclavement et perméabilité du quartier Esplanade.

Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds (30.04.2013) © 2013

Cependant il souffre d'un fort enclavement. Son intégration dans le contexte bâti avoisinant, ainsi que son accessibilité en termes de mobilité, sont mauvaises. En effet, son insertion et sa connectivité avec le reste de la Ville sont freinées au Sud par la voie ferroviaire des chemins de fers du Jura (CJ) qui relie La Chaux-de-Fonds à Glovelier, à l'Est par le secteur du concours European 10, puis par la campagne, à l'Ouest par un lot d'immeubles de haute densité et au Nord par la Rue Fritz-Courvoisier et son important trafic.

Par conséquent : «la volonté de privilégier les déplacements piétonniers a eu un effet d'isolement sur le quartier et sa construction inhabituelle a été d'emblée rejetée par un nombre d'habitants de La Chaux-de-Fonds» (Association Esplanade, 2008 : 2). Ceci a contribué à la création d'une image négative du quartier et à accroître le phénomène d'enclavement subi depuis plusieurs années.

En termes de transports motorisés, le quartier ne dispose que de deux accès, au Nord, qui le connectent à la Rue Fritz-Courvoisier. Quant à la mobilité douce, si la volonté de la privilégier est un point positif et que la qualité des cheminements élaborés à l'échelle intra du quartier est bonne, elle n'est pas satisfaisante en ce qui concerne la perméabilité entre Esplanade et sa périphérie. A l'Ouest, un seul cheminement piéton est prévu. Il donne sur un lot d'immeubles à haute densité qu'il faut traverser pour atteindre le réseau viaire donnant accès à la ville. Au Nord, les quelques liaisons piétonnes débouchent sur la Rue Fritz-Courvoisier. Quant à la connexion avec le Sud, elle est assurée par une étroite passerelle, à l'extrémité Est du quartier, érigée au-dessus des rails des CJ et qui nécessite de monter et de descendre des escaliers. Ceci pose problème puisque les poussettes, les fauteuils roulants, les vélos ainsi que les personnes à mobilité réduite (AVS, AI) ne peuvent pas la franchir. De plus, ce passage n'étant plus aux normes, sa suppression est prévue dans un horizon de 2-3 ans. Il devrait être remplacé par une liaison souterraine (en jaune sur le plan) réalisée au niveau du milieu du quartier afin que l'ensemble de la population de celui-ci y ait accès facilement.

En matière de transports publics, trois arrêts desservent le quartier Esplanade (Marais, Esplanade, Etang) au Nord. Si la distance entre ces derniers est bonne, la desserte n'est pas pour autant optimale. En effet, la cadence des bus est de toutes les vingt minutes en journée et plus aucune liaison avec le centre n'est assurée le soir après 18h45 et le w-e.

En empruntant la passerelle, ou en traversant le lot d'immeubles à haute densité, il est possible pour la population d'Esplanade de rejoindre la Rue de la Croix-Fédérale, au bas de laquelle un arrêt des chemins de fer du Jura est aménagé et où un bus circule toutes les 10 minutes.

Enfin, il est important de souligner que l'épicerie et le coiffeur d'Esplanade sont les seuls services à la population dans un large périmètre. Ceci rend la voiture indispensable pour les habitants du quartier qui doivent se déplacer dans les commerces du centre pour leurs achats quotidiens.

L'intégration du quartier Esplanade nécessite de le reconnecter avec son voisinage immédiat, à savoir le reste du périmètre Est de la Ville, et de limiter ainsi le développement d'un phénomène de ségrégation sociale. Il est également important de l'intégrer dans un tissu bâti de qualité et de créer une centralité de quartier pour l'Esplanade, mais également pour l'ensemble du secteur étudié. Ceci permettra de réaliser un espace de qualité pour les habitants de cet espace ainsi que pour l'ensemble de la population de la commune et de définir une identité cohérente et homogène à ce périmètre mais aussi de le reconnecter avec le reste de la Ville et de faciliter ainsi les échanges entre celle-ci et sa partie Est.

5.3.3.2. Intégration du site du concours Europan 10

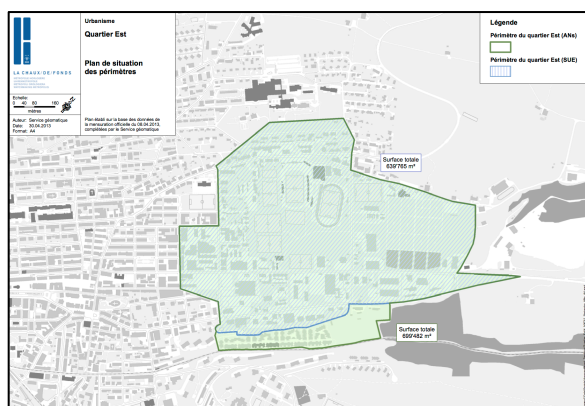
Le site du concours Europan 10 est une parcelle de 1,56 hectare localisée à l'Est du quartier Esplanade. Le cahier des charges demandait de répondre à plusieurs objectifs, notamment de marquer l'entrée de ville de manière claire, de réaliser des logements de moyens standing en vue de répondre à la demande d'une certaine catégorie de la population et d'améliorer la mobilité piétonne entre l'Est et l'Ouest ainsi qu'entre le Nord et le Sud pour : *«relier d'une part le centre des Arêtes et d'autre part le centre sportif de la Charrière situé sur l'autre versant du côté Nord»* (Europan-Suisse, 2010). Le projet lauréat propose de réaliser 70 logements. Une halte de train le long de la voie des CJ qui passe au Sud est prévue une fois le projet concrétisé⁴⁷. Plusieurs liaisons de mobilité douce permettent de connecter le périmètre du concours avec Esplanade.

La nécessité d'intégrer le projet Europan 10 dans le périmètre de requalification, s'explique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, sa connexion avec le secteur Est, et de manière plus générale, le reste de la ville, en transports publics et individuels motorisés, est assurée par la Rue Fritz-Courvoisier. Ensuite, les cheminements de mobilité douce prévus s'inscrivent dans la continuité de

⁴⁷ Architopik.com (13.02.2013). *Europan 10 – Suisse – La Chaux-de-Fonds* [\[Page Web\]](#) (consultée le 30.04.2013)

ceux d'Esplanade et de leur liaison avec le reste de la Ville. Quant au futur arrêt des CJ, il devrait être réalisé à proximité. Il drainera une partie importante des flux de ce nouveau quartier et, de manière plus générale, de l'entier de l'Est de Ville.

La vocation résidentielle du projet renforce le besoin de créer une centralité pour l'ensemble du quartier Est. De plus, cet espace marquant l'entrée de ville, sa continuité dans le tissu urbain et dans les liaisons avec la Ville doit être assurée. Il est dès lors primordial de l'intégrer dans le périmètre sur lequel portent les réflexions visant à requalifier et à réunifier l'Est de La Chaux-de-Fonds et le reste de la commune afin d'assurer cette connectivité et d'éviter l'émergence d'un phénomène d'isolement similaire à celui qu'a connu le quartier Esplanade et que l'intégration de celui-ci dans le secteur de revalorisation entend endiguer.



Le périmètre ci-contre est donc celui pour lequel définir des objectifs de revalorisation et élaborer une politique foncière adéquate.

Figure 19. Redéfinition du périmètre du quartier Est
 Source : Service géomatique de La Chaux-de-Fonds
 (30.04.2013) © 2013 / Service de la Géomatique et du
 Registre Foncier

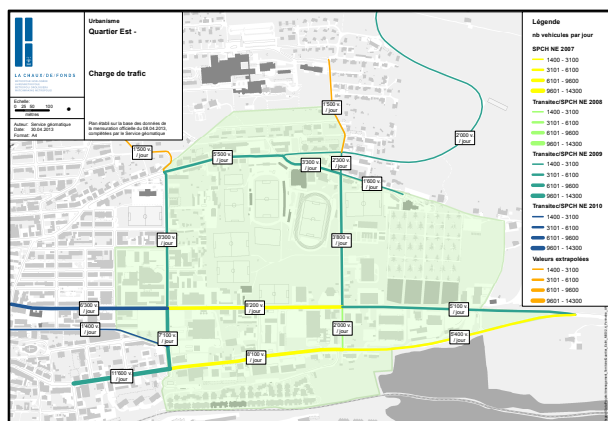
5.3.4. Diagnostic

5.3.4.1. Système viaire et transports

Deux routes cantonales traversent le périmètre d'Ouest en Est, la Rue de la Charrière au Nord qui assure la connexion avec la France, en direction de Belfort, et la Rue Fritz-Courvoisier au Sud qui relie la commune –et l'ensemble du canton de Neuchâtel– au Jura et au Jura bernois.

Trois routes communales relient la Rue de la Charrière à celles de Fritz-Courvoisier et du Collège. Il

s'agit des Rues du Marais, de la Pâquerette et du Chemin des Emposieux.



La charge de trafic moyenne pour la Rue de la Charrière est d'environ 5'500 véhicules par jour. Elle s'élève à 8'300 sur la Rue Fritz-Courvoisier qui est unidirectionnelle. Le trafic en sens inverse a lieu sur la Rue du Collège qui

Figure 20. Charge de trafic au sein du périmètre
 Source : Étude de trafic © 2005-2010 / Transitec & SPCH Neuchâtel,
 modifié par le Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds
 (30.04.2013)

réservée à des activités industrielles est concentrée entre la Rue Fritz-Courvoisier et la Rue du Collège ainsi que le long de la Rue des Pâquerettes où se trouve également une petite zone d'activités horticoles. Le reste du secteur est affecté en zone mixte ce qui permet d'y implanter de l'habitat ou des activités économiques pour autant que les degrés de sensibilité au bruit autorisés ne soient pas dépassés.

Sur le terrain, quelques décalages peuvent être relevés par rapport au plan de zones. En effet, et comme l'illustre le plan ci-dessous, des ménages (cercles bleus) sont recensés dans la zone industrielle (notamment entre le cimetière et le Parc des sports). Enfin, la majorité de la zone mixte est dévolue à des activités économiques.

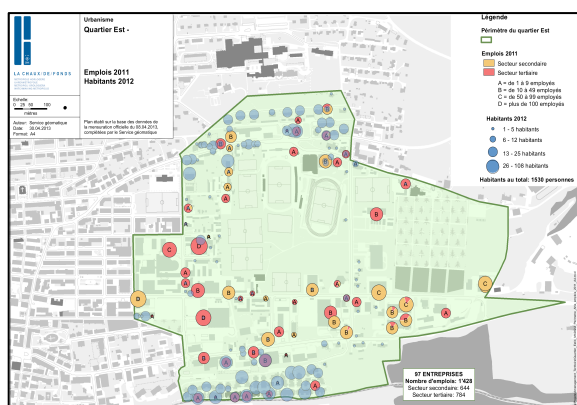


Figure 22. Proportion et répartition du nombre d'emplois et du nombre d'habitants au sein du périmètre.
 Source : Adapté depuis "Nombre d'habitants par adresse © 2012 / Contrôle des habitants de La Chaux-de-Fonds" et "Nombre d'emplois par adresse et par classe, Enquête sur l'emploi © 2011 / Service économique de La Chaux-de-Fonds"

En ce qui concerne les activités économiques, elles ne sont pas dévolues à des achats de la vie quotidienne. Il s'agit surtout d'activités à faible valeur ajoutée. Une seule épicerie y est localisée, dans le quartier d'Esplanade. Quelques restaurants sont également recensés en bordure du secteur mais, pour le reste, les entreprises implantées sont des garages ou exercent des activités liées au domaine de la construction (serrurerie, maçonnerie, menuiserie, etc).

Le périmètre remplit donc des fonctions d'habitat (1'530 habitants) et de travail (1'428 emplois) mais également de divertissement puisque le Parc des sports de La Charrière accueille diverses manifestations sportives comme les matches du Football Club La Chaux-de-Fonds, ceux du Basket La Chaux-de-Fonds ou encore des compétitions d'athlétisme.

Eléments structurants

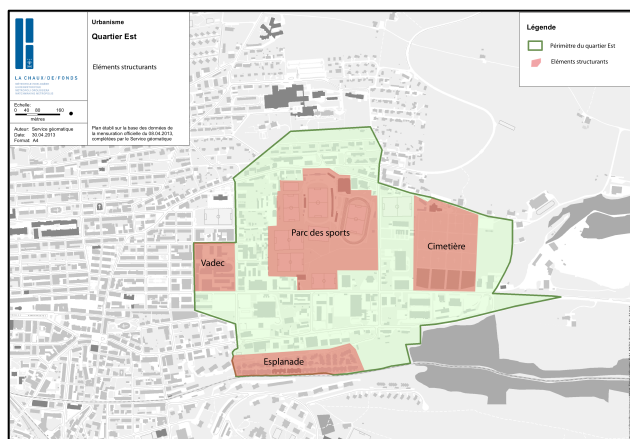


Figure 23. Eléments structurants du périmètre
 Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds (30.04.2013) © 2013

Les éléments suivants sont à prendre en compte dans la définition des objectifs de requalification et la mise en place d'une politique foncière adéquate, en raison de leur caractère statique ou structurant au sein du quartier :

Le cimetière qui est un élément difficilement déplaçable non seulement parce qu'il accueille le bâtiment du Crématoire, classé,

avec ses abords et son mobilier d'origine, comme monument d'importance nationale (Jeanneret, 1998 : 24), mais également parce que la réalisation d'ouvrages sur un ancien cimetière est une procédure délicate, symboliquement négative.

Esplanade, réalisé au début des années 90, composé de quelques 350 logements pour 586 habitants (données 2012, géomatique), doté d'une architecture particulière et qui souffre d'une image négative tout en étant l'un des marqueurs visuels et identitaires (plutôt négativement par ailleurs) de l'Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

Le Parc des sports de La Charrière est doté d'un terrain d'athlétisme avec une capacité de 8'000 spectateurs, d'un pavillon des sports de 1'200 places, de trois terrains de foot dont un pouvant accueillir 10'000 spectateurs, et de trois terrains d'entraînement. Deux autres terrains (celui du Collège de la Charrière hors périmètre et celui de la Pâquerette localisé entre le Parc des sports et le cimetière) se trouvent aussi à proximité. Totalisant une surface de 137'564m² dont six terrains de foot pour quatre équipes s'y entraînant⁴⁹, le Parc des sports ne dispose que d'un seul accès au Nord, le long de la Rue de la Charrière. Il est enfin intéressant de souligner que seuls le pavillon des sports, le terrain d'athlétisme et celui de foot doté de tribune donnent le rôle d'élément structurant à ce Parc des sports.

Vadec SA, implantée sur les deux sites, de La Chaux-de-Fonds et de Cottendart/Colombier. Cette entreprise, d'intérêt public, est chargée de la gestion et de la valorisation des déchets. Cela lui permet de produire de l'énergie électrique qui couvre ses besoins internes mais, surtout, de produire de l'énergie de chauffage qui, une fois revendue à l'entreprise Viteos, va alimenter les 16 kilomètres de réseau de chauffage à distance (CAD) qui permettent de desservir 250 immeubles soit environ 15'000 habitants⁵⁰ de la Ville.

Le four du site de Cottendart/Colombier de l'entreprise arrivant au terme de son exploitation, la direction a défini une nouvelle vision stratégique pour l'entreprise consistant à concentrer l'ensemble de ses infrastructures sur le seul site de La Chaux-de-Fonds. Plusieurs arguments justifient ce choix de localisation. Tout d'abord, du point de vue technique, lorsque de la matière est brûlée, de la chaleur est dégagée. Utilisée comme tel à travers un réseau de chauffage à distance (CAD), son rendement est meilleur que si elle est convertie en électricité. Un réseau de CAD fonctionne si la population consomme de la chaleur. Sachant qu'un échangeur de chaleur pour raccorder une maison au CAD coûte le même prix quelque soit la taille de l'habitation (villa, immeuble, tour, etc), la structure du bâti dense ainsi que le climat de la Chaux-Fonds sont idéaux. Ensuite, alimenter un réseau de CAD à travers la valorisation des déchets demande une certaine stabilité du marché. Une

⁴⁹ Stade.ch. ANF (Association Neuchâteloise de Football 2012-2013). [\[Page Web\]](#) (consultée le 30.04.2013)

⁵⁰ Chiffres fournis sur le site de Vadec. [\[Page Web\]](#) (consultée le 30.04.2013)

population importante ou la présence d'une synergie entre l'entreprise de valorisation et une autre, par exemple un fabricant de pellets ou une papeterie, sont donc des critères indispensables au bon fonctionnement de l'entreprise. La population importante de la commune, troisième plus grande ville de Suisse romande, a donc également contribué à la décision concernant la localisation du site unique de Vadec.

Deux possibilités sont actuellement en discussion, soit l'agrandissement de l'usine actuelle, qui induirait une élévation assez importante de sa hauteur ainsi qu'un élargissement, moins conséquent, de son emprise au sol, soit le déplacement de la totalité des infrastructures sur un nouveau site (Entretien avec G. Giovanni, directeur technique de Vadec, du 30.04.2013). Cette augmentation des capacités est un élément important à prendre en considération dans les réflexions portant sur l'Est de Ville, puisque l'agrandissement ou le déplacement de Vadec aura des répercussions importantes sur celui-ci.

5.3.4.3. Paysage

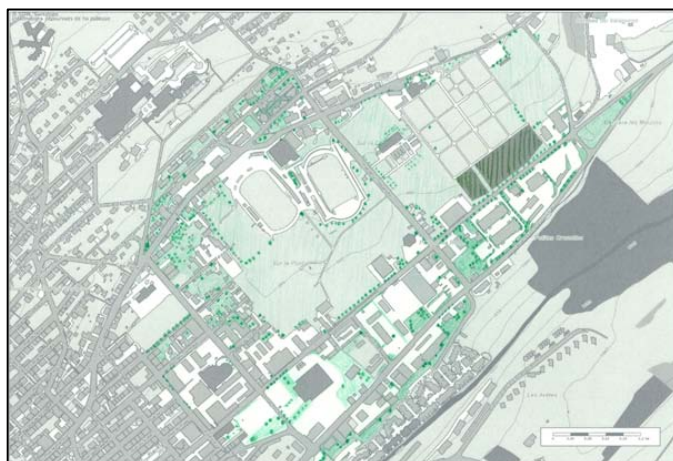


Figure 24. Eléments paysagers au sein du périmètre
Source : SUE de La Chaux-de-Fonds, 2009 : 9

S'il peut sembler, aux premiers abords, qu'énormément d'éléments de verdure sont présents dans le périmètre de l'Est de Ville, la plupart de ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme afférant à une certaine qualité paysagère à celui-ci. En effet, les deux grands espaces verts principaux sont ceux du Parc des sports et du cimetière.

Dans le premier cas, il s'agit des six pelouses de foot ainsi que de l'espace non utilisé localisé au Sud-Est du stade. Ceux-ci ne sont donc pas accessibles aux usagers du quartier, hormis aux pratiquants d'une activité sportive au Parc des sports, conférant ainsi à ces éléments verts un statut d'espace privatif. Dans le cas du cimetière, il s'agit là aussi de surfaces privées puisqu'il s'agit de terrains pour les pierres tombales.

Un autre terrain de foot, celui de la Pâquerette, qui se trouve entre le cimetière et le Parc des sports est également réservé à la pratique d'une activité sportive.

Les espaces entre le Chemin des Kikajons et la Rue des Tuileries, au Nord du stade de La Charrière sont des jardins en mains de la Ville que celle-ci loue à des particuliers. Il en est de même pour ceux à l'Est du cimetière, à l'intersection de la Rue de la Charrière et du Chemin des Emposieux. Il faut également mentionner la présence d'une petite forêt au Sud du cimetière qui sépare ce dernier d'avec la Rue du Collège et son trafic.

Les autres éléments de verdure sont, pour la plupart, des terrains appartenant aux propriétaires des maisons auxquels ils sont accolés. Sinon, il s'agit de pelouses non valorisées comme c'est le cas de la pente entre Esplanade et les bâtiments bordant le Sud de la Rue Fritz-Courvoisier. On trouve encore certains éléments isolés comme des arbres implantés le long de certaines rues comme pour celle du Collège. A souligner que le périmètre est localisé en bordure du tissu bâti et qu'il se trouve donc à proximité immédiate des espaces de délasserment qu'offrent les zones agricoles voisines.

5.3.4.4. Nuisances

Sites pollués

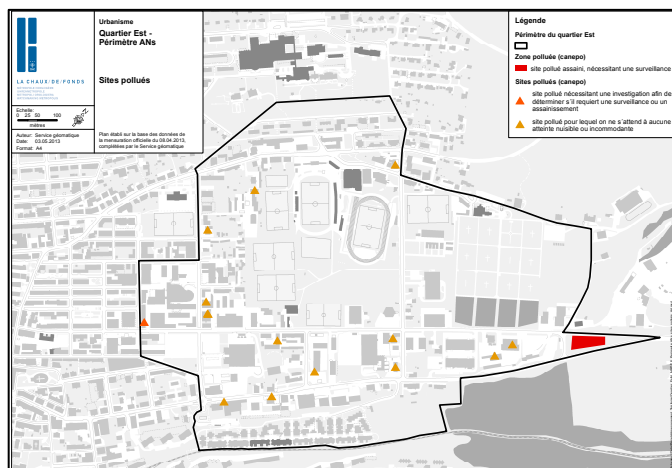


Figure 25. Sites pollués au sein du périmètre

Source : Cadastre neuchâtelois des sites pollués © 2012 / Service de la protection de l'environnement

Plusieurs sites pollués se trouvent à l'intérieur du périmètre de ce travail. Il s'agira d'en tenir compte dans les réflexions portant sur la réhabilitation de ce quartier puisque certaines activités pourraient être déplacées et que des mesures d'assainissement devront être prises pour permettre un changement d'utilisation des parcelles concernées. Les problématiques liées à l'origine de la pollution, ainsi que du coût de

l'assainissement, devront être posées puisque, et selon la législation en vigueur :

«Le détenteur d'un site est en principe tenu d'exécuter les mesures d'investigation, de surveillance ou d'assainissement, mais s'il est responsable par situation et non responsable par comportement, il ne doit pas forcément en assumer les coûts» (SUE, 2009 : 10). En d'autres termes, cela signifie que c'est l'auteur de l'activité polluante, même s'il n'est pas le propriétaire du terrain, qui doit assumer les frais nécessaires à l'assainissement de la parcelle qu'il a contaminée (Art. 20, Al. 3 OSites du 26 août 1998 (RS 814.680). Etat le 1^{er} août 2012). Ceci pose problème puisque la pollution survenue sur un terrain peut avoir été causée par l'activité d'une ancienne entreprise à celle actuellement implantée.

Nuisances sonores

Les degrés de sensibilité appliqués au sein du périmètre varient avec le type de zone qu'ils concernent. Dans la zone mixte, le degré de sensibilité est de niveau III : «(...) sont admises des entreprises moyennement gênantes» (Art. 43, Al. 1c. OPB du 15 décembre 1986 (RS 814.41). Etat le 28 décembre 2012). Dans le quartier d'Esplanade, et à l'intérieur du site du concours European 10, le degré de sensibilité est de niveau II et aucune entreprise gênante n'y est autorisée (Art. 43, Al. 1b, ibid). Dans la zone industrielle, à l'Est du secteur, le degré de sensibilité autorisé est de niveau IV, les entreprises "fortement gênantes" (Art. 43, Al. 1d, ibid) sont donc admises.

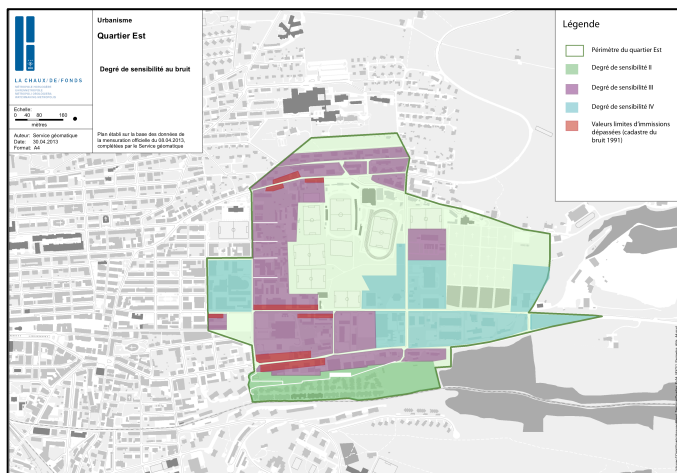


Figure 26. Degrés de sensibilité au bruit au sein du périmètre
 Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds) © 2013 et données SUE, 2009 : 11-12

La zone d'habitation à haute densité localisée au Nord du Parc des sports, entre la Rue de la Charrière et celle des Tuileries est soumise à un degré de sensibilité de valeur III alors qu'il s'agit de logements. Ceci s'explique par le fait qu' : «on peut déclasser d'un degré les parties de zones d'affectation du degré de sensibilité I ou II, lorsqu'elles sont déjà exposées au bruit» (Art. 43, Al. 2, ibid).

5.3.4.5. Propriété foncière

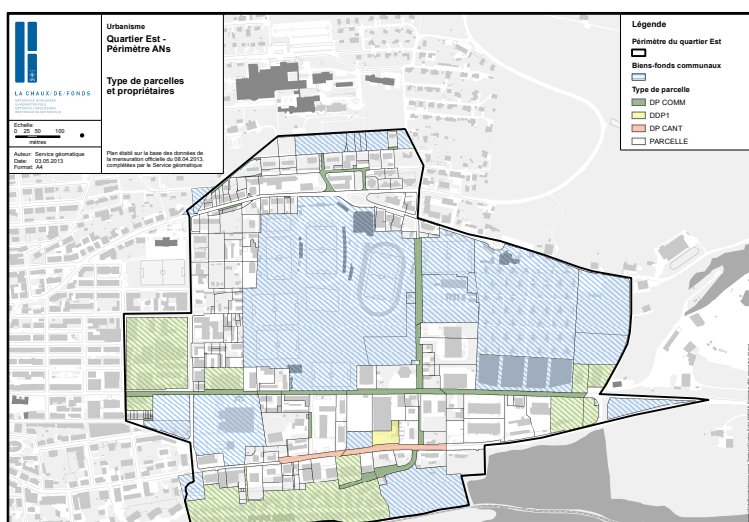


Figure 27. Structure de la propriété foncière dans le périmètre
 Source : Biens-fonds communaux et DDP © 2013 / Géomètre communal de La Chaux-de-Fonds

La Ville de La Chaux-de-Fonds est propriétaire d'une surface importante par rapport à la totalité du périmètre pris en considération. Cela représente en effet 55% de la superficie totale du périmètre de ce travail⁵¹. La plupart du foncier en sa possession est affecté à des équipements publics comme le Parc des sports, le cimetière ou encore les services de la voirie. Elle possède également la Place des Forains, les

jardins communautaires le long des Chemins des Kikajons et des Emposieux qu'elle loue à des particuliers, ainsi que les terrains sur lesquels sont construits le site chaux-de-fonnier de Vadec SA, le terrain de foot de La Pâquerette, le quartier Esplanade et la petite forêt au Sud du cimetière. Quant aux zones non encore bâties, elle est propriétaire du périmètre du concours Europan 10, du parcellaire le long du Chemin des Emposieux, ainsi que de la zone polluée localisée entre la Rue Fritz-Courvoisier et la Rue du Collège, tout à l'Est du périmètre.

⁵¹ La surface du périmètre de ce travail est de 699'482m² et celle de l'ensemble des propriétés de la ville est de 387'126m². Calculs faits d'après les chiffres fournis par le geoportail du SITN. [\[en ligne\]](#) (consultés le 04.06.2013)

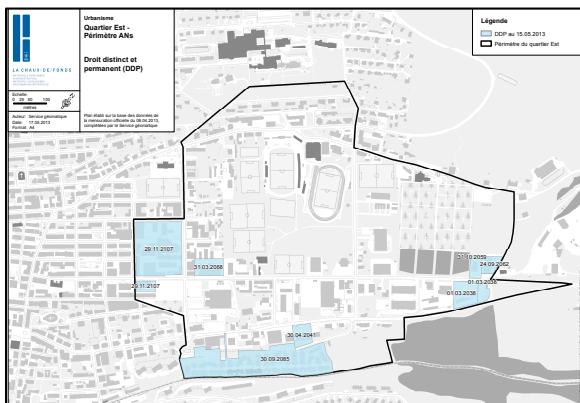


Figure 28. Droits de superficie dans le périmètre
 Source : Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds
 (03.05.2013) © 2013 / Service de la Géomatique et du
 Registre foncier

La commune a constitué des droits de superficie sur une partie de son foncier et qui sont représentés sur le plan ci-contre.

Concernant le reste du foncier de ce quartier, il est composé d'une multitude de petites parcelles appartenant à des propriétaires privés. Ceci rend l'élaboration d'une politique foncière d'autant plus nécessaire qu'elle permettra d'empêcher l'apparition d'un phénomène spéculatif lors de la mise en place des mesures de réhabilitation et de

revalorisation de ce secteur, mais également de limiter le blocage de certains projets de la part des propriétaires des parcelles concernées ou de celles localisées à proximité.

5.3.5.Synthèse

Le quartier de l'Est est un espace fortement marqué par son hétérogénéité et au sein duquel l'implantation de plusieurs industries ainsi que du quartier Esplanade génère un marqueur négatif. Les axes routiers importants qui le traversent d'Ouest en Est créent des césures internes et contribuent ainsi à cette fragmentation territoriale, renforçant cet aspect hétérogène et décousu de l'Est de Ville.

Véritable porte d'entrée de La Chaux-de-Fonds, devant accueillir l'une des futures sorties du contournement souterrain de la H18, ainsi qu'une septantaine de logements de moyen standing en bordure d'Esplanade, cet espace présente pourtant un véritable potentiel pour le développement urbain de la commune, mais également une opportunité de valoriser son image. Il figure comme un site stratégique à l'intérieur duquel il est crucial pour la commune de développer une politique foncière permettant de réhabiliter, de revaloriser, mais également de "recoudre" cet espace avec le reste du tissu bâti, inscrivant ainsi une continuité dans la trame de la Ville entre son Ouest et son Est, tout en évitant l'apparition de phénomènes spéculatifs qu'une politique trop active en matière d'acquisitions de terrain et que la réalisation de la H18, pourraient engendrer.

5.4. Elaboration d'une stratégie de développement pour l'Est de Ville et définition d'une politique foncière et immobilière adéquate

5.4.1.Développement du quartier Est sans intervention

Sans intervention de la part des autorités, notamment à travers la définition d'une politique foncière, le périmètre de ce travail de mémoire pourrait se développer suivant deux scénarios, en fonction de la réalisation ou non de la H18.

Ceci se justifie par le fait que le tracé de la H18 passe actuellement sur les Rues Fritz-Courvoisier et du Collège, en plein cœur du quartier Est. Ainsi, les automobilistes venant depuis Neuchâtel, le Locle ou la France, empruntent tout d’abord la H20, puis se voient contraints de traverser le centre de La Chaux-de-Fonds, et le périmètre de l’Est de Ville, pour pouvoir rejoindre la H18, si leur destination se trouve dans le canton du Jura et réciproquement. Ceci génère une charge de trafic importante sur les axes routiers du centre-ville avec les inconvénients que cela entraîne. La volonté du canton de Neuchâtel, et de la Ville de La Chaux-de-Fonds, est donc de réaliser un tronçon souterrain qui permettrait ainsi d’éviter le centre-ville et de le désengorger en perçant une sortie, pas encore arrêtée, le long de l’axe de la Rue Fritz-Courvoisier. Considérée comme une route principale, le financement de ce contournement souterrain revient au canton de Neuchâtel. Sa réalisation va donc dépendre des différents tracés possibles et du coût total des travaux. C’est pourquoi, et si aucune intervention de la part de la commune n’est faite en matière de planification et/ou de politique foncière, le développement futur de l’Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds dépendra très fortement de la concrétisation ou non du projet de contournement souterrain de la H18.

5.4.1.1. Développement sans intervention si la H18 se réalise

Si la H18 se réalise, l’une de ses sorties devrait se trouver à l’intérieur du périmètre défini dans ce travail, le long de la Rue Fritz-Courvoisier, ce qui conduirait à une augmentation de trafic dans cet espace, puisque les véhicules emprunteraient les différents axes routiers à l’intérieur de celui-ci pour rejoindre la route de contournement ou pour en sortir.

L’accroissement de la charge de trafic et la bonne desserte en transports individuels motorisés (TIM) que la H18 induirait, couplés avec le type d’affectation des parcelles et leur localisation en bordure du bâti, pourraient contribuer à une augmentation du prix des terrains, mais également à l’implantation de grands centres commerciaux dans le secteur de l’Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds, à l’image de ce qui s’est passé dans plusieurs communes qui ont vu leur périphérie se transformer de la sorte, suite à la réalisation de routes de contournement ou d’importance nationale.

C’est ainsi le cas des communes d’Aubonne, Allaman, Etoy et St-Prex, dans le canton de Vaud, dont les environs sont passés de ruraux à fortement urbanisés en l’espace de quelques décennies. En effet, avec l’inauguration de l’autoroute A1, entre Lausanne et Genève, en 1964⁵², la sortie d’autoroute N°14, à proximité de ces quatre communes, donnait accès à un vaste espace très peu bâti offrant un potentiel d’extension intéressant et accessible en TIM depuis Lausanne et Genève⁵³.

⁵² Site de la RTS. *Les archives de la radio télévision suisse. Inauguration de l’autoroute.* [\[en ligne\]](#) (consultée le 10.05.2013)

⁵³ Site de Swisstopo. *Voyage dans le temps Swisstopo.* [\[en ligne\]](#) Sélection de Aubonne et 1965 (consultée le 10.05.2013)

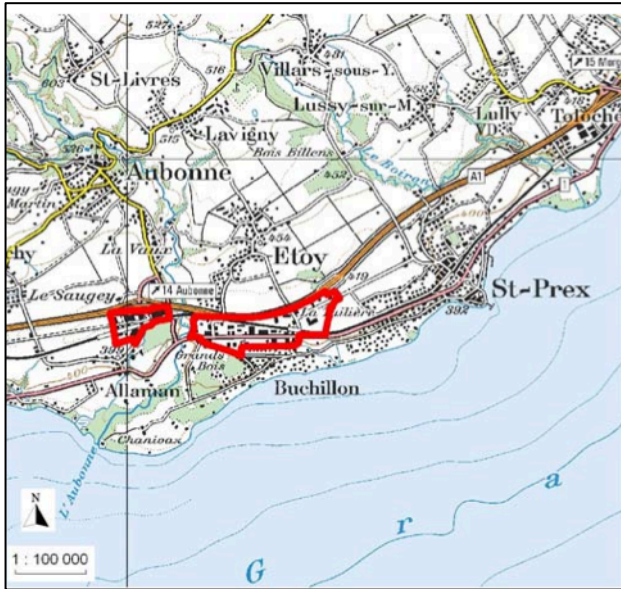


Figure 29. Implantation d'entreprises commerciales au sein du Littoral Parc dans le canton de Vaud
 Source : Canton de Vaud. Aménagement et développement économique [en ligne] © 2012

Dès lors, de nombreux grands groupes commerciaux se sont implantés dans ce périmètre de 112 hectares, formant peu à peu le site stratégique Littoral Parc qui regroupait, en 2012, 2'319 emplois pour 237 habitants⁵⁴. Cependant, et bien que la création de ces vastes zones commerciales contribuent au dynamisme économique des communes qui les accueillent par la création d'emplois et la génération de rentrées financières non négligeables, plusieurs effets négatifs sont à souligner. Ainsi, en plus de l'apparition d'une certaine forme de zonage menant à une différenciation spatiale des différents types

d'activités, la concentration en un seul endroit de plusieurs centres commerciaux conduit, comme le soulignent les auteurs de l'étude sur *Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial en Allemagne, en Italie et en Suisse*, à : «(...) un manque de maîtrise de leur développement en termes de paysage, d'accessibilité interne, de remplissage au regard du seuil de pollution ; plus aucune activité ne peut s'implanter» (Mille, M.N., Cartoux, R., Coester, P., Ines, M., Laville, J., Oblin, M. et Simonetti, G., 2000 : 173).

Par conséquent, si les autorités de La Chaux-de-Fonds ne définissent pas de stratégies de planification et/ou de politique foncière, l'Est de Ville pourrait voir se réaliser plusieurs espaces d'activités commerciales dans son périmètre. En effet, les terrains à proximité des rues Fritz-Courvoisier et du Collège étant affectés en zone mixte et industrielle, il serait donc possible d'y construire ce type d'ouvrage et la commune ne pourrait que difficilement s'opposer à l'implantation d'un centre commercial, d'autant plus que l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) nécessaire pour chaque construction de ce type d'une surface supérieure à 7'500m² (Annexe 8, Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) du 19 octobre 1988 (RS.814.011). Etat le 1^{er} juin 2012), ou nécessitant un parc de stationnement pour plus de 500 voitures (Annexe 1, *ibid*), serait probablement validée si l'approbation préalable de l'EIE liée à la H18 était validée.

Cela contribuerait à une dégradation de la qualité de vie du quartier puisque les nuisances augmenteraient. Dès lors, il serait difficile d'attirer des habitants dans les logements de moyen standing réalisés à côté d'Esplanade sur le site du concours European 10. Il y aurait une fuite des

⁵⁴ Site du canton de Vaud. Aménagement et développement économique. Site stratégique Littoral Parc. [en ligne] (consultée le 10.05.2013)

habitants habitant au Sud du Parc des sports, à l'exception de la population modeste d'Esplanade qui trouverait difficilement à se loger ailleurs et subirait ainsi un enclavement encore plus important. Une spécialisation des fonctions y serait observée avec la disparition progressive de celles dédiées à l'habitat et aux activités à faible valeur ajoutée. Le périmètre de l'Est de la Ville se résumerait à l'agrégation de grands éléments statiques sans lien les uns avec les autres (Vadec SA, services de la voirie, cimetière, Parc des sports de La Charrière, centres commerciaux).

Concernant l'agrandissement de l'usine d'incinération des déchets Vadec SA, il se ferait soit sur le site existant, en s'étendant sur les parcelles alentours appartenant à Viteos, soit en se déplaçant. L'espace laissé ainsi vacant appartenant à la Ville, celle-ci pourrait, par exemple, y développer un espace public dans le but de redonner un certain attrait à ce secteur devenu zone commerciale.

5.4.1.2. Développement sans intervention si la H18 ne se réalise pas

Sans la réalisation de la H18 ni définition d'une stratégie en matière de planification et/ou de politique foncière, le périmètre de ce travail ne va pas connaître de grande mutation.

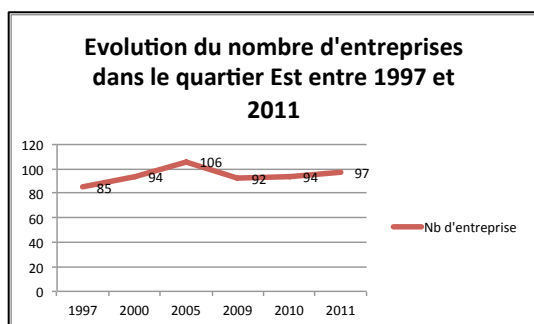


Figure 30. Evolution du nombre d'entreprises dans le quartier Est entre 1997 et 2011

Source : Données fournies par le Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds, 2013

Concernant son tissu économique, il s'agit principalement d'activités à faible valeur ajoutée dont le nombre varie avec la conjoncture comme l'illustre le graphique ci-contre. Ainsi, si plusieurs entreprises ont cessé leurs activités, entre 2005 et 2009, avec la crise économique, le quartier connaît depuis une augmentation progressive de nouvelles s'y installant.

L'évolution de leur nombre va donc dépendre des fluctuations de l'économie mondiale et mener à la création de petites friches en cas de récession. Celles-ci ne pourront pas être mobilisées pour y construire des logements puisqu'une partie de ces parcelles sont localisées en zone industrielle ou la réalisation d'habitation n'est pas possible (Art. 211 du règlement d'aménagement communal (RAC) du 26 octobre 1998 (60.10). Etat au 25 janvier 2013), alors que les autres, situées en zone mixte, pourraient être polluées et donc nécessiter un assainissement coûteux tout en ne présentant qu'un faible intérêt pour attirer des habitants. Ceci se justifie par leur proximité avec les Rues Fritz-Courvoisier et du Collège qui supportent des charges importantes de trafic, la présence d'Esplanade, la proximité de Vadec SA – et ce d'autant plus si l'entreprise choisit de s'agrandir au lieu de se déplacer – ainsi que de la faible desserte en transports publics et de l'absence d'espaces publics.

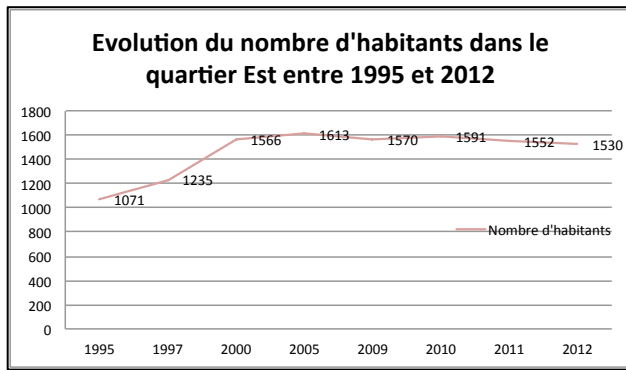


Figure 31. Evolution du nombre d'habitants dans le quartier Est entre 1995 et 2012

Source : Données fournies par le Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds, 2013

Par conséquent, le nombre d'habitants du périmètre de ce travail, qui est relativement stable depuis le début des années 2000, ne devrait pas connaître de grands changements. Ceci s'explique par le fait que les habitants résidant au Nord du Parc des sports, disposent de logements bien desservis en transports publics par la ligne de bus N°2 (Charrière) qui passe toutes les dix minutes sur la Rue de La Charrière et donne accès au

centre-ville en peu de temps, et que plusieurs commerces de proximité sont localisés non loin. La plupart des logements situés dans les zones mixte et industrielle, appartiennent à des propriétaires privés qui habitent dans le quartier depuis plusieurs années. Quant à la réalisation de logements de moyen standing prévue sur le périmètre du concours Europan 10, si elle prévoit bien une augmentation du nombre d'habitants, le faible attrait que présente le quartier Est actuellement, et la difficulté de le valoriser sans intervention de la part des autorités, rendent difficile l'arrivée d'un certain type de population dans le secteur. Il semble donc probable que, si rien n'est fait, le taux d'occupation de ce nouvel espace ne soit pas à son maximum.

Ainsi, sans intervention de la part des autorités et si la H18 ne se réalise pas, le quartier Est ne connaîtrait pas de réel changement dans sa structure actuelle. Il resterait un quartier hétérogène doté d'une faible cohérence et peu attractif.

Il est nécessaire pour la commune de mettre en place une stratégie pour orienter le développement de ce quartier afin d'éviter sa dégradation. Ceci passe par la maîtrise du foncier qui, comme il l'a été expliqué dans la partie théorique, est un instrument fondamental pour que les communes puissent intervenir de manière efficace sur leur territoire et l'orienter selon les lignes directrices qu'elles ont définies.

5.4.2. Objectifs auxquels la politique foncière du quartier Est vise à répondre

Ce chapitre présente les objectifs sur lesquels se base la proposition de scénario de développement pour le quartier Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds et auxquels la mise en place d'une politique foncière et, éventuellement, immobilière veut répondre. Ils ont été classés en deux groupes. Le premier englobe les objectifs liés à la modification du *squelette* du quartier Est. Le second est composé des objectifs dont la mise en œuvre sur le terrain dépendra de la manière dont les premiers ont été réalisés.

Objectifs du premier groupe :

- Prévoir les besoins d'extension de l'entreprise de valorisation des déchets Vadec SA en agrandissant le site actuel ou en le déplaçant
- Redimensionner le Parc des sports de la Charrière afin de disposer de terrains libres de construction et disponibles pour le développement de nouvelles activités
- Prévenir et orienter le développement du quartier
- Réorganiser le partage de l'espace situé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier entre les différentes fonctions et usages qu'il accueille

Objectifs du second groupe :

- Prolonger la trame urbaine en damier du centre-ville en direction de l'Est de Ville afin de recoudre celle-ci avec le reste du tissu bâti
- Optimiser l'utilisation de l'espace, notamment en prévoyant le développement de surfaces attrayantes et bien localisées en vue de diversifier les activités du quartier, mais également d'attirer des nouveaux habitants et de nouvelles entreprises qui participent au dynamisme de l'Est de Ville ainsi qu'au rayonnement de la commune chaux-de-fonnière
- Créer une centralité dotée notamment d'activités commerciales, afin d'unifier le quartier, de le transformer en un lieu agréable, mais aussi de favoriser les cheminements de mobilité douce et d'éviter que les usagers du périmètre doivent se déplacer en voiture jusqu'au centre-ville pour faire leurs courses
- Créer un ou plusieurs espaces publics de qualité qui relie l'Est au reste de la Ville notamment par la connexion de celui-ci, via des cheminements de mobilité douce, avec les autres espaces dont la commune est dotée (Place du Marché, Place des Six-Pompes, Place du Bois, Place des Marronniers, etc)

Les chapitres suivants présentent ces objectifs de manière plus détaillée. Pour chacun, il s'agit d'exposer les enjeux, de définir les mesures à prendre puis de proposer une stratégie foncière pour y parvenir.

5.4.3. Extension des capacités de Vadec SA

Concentrer l'incinération des déchets sur le site de la Chaux-de-Fonds nécessite d'augmenter les capacités du site, puisque la quantité de déchets incinérés devrait s'élever à 110'000 tonnes par an contre 52'000 actuellement. Un nouveau four d'incinération deux fois plus grand que celui utilisé devra ainsi être construit. Pour ce faire, deux possibilités peuvent être envisagées. La première est d'agrandir le site actuel, la seconde consiste à démonter les infrastructures et à les déplacer entièrement dans un nouvel endroit.

5.4.3.1. Variante 1 : Agrandissement du site existant (Entretien avec G. Tarantino du 30.04.2013)

L'agrandissement du site existant doit se faire en dérangeant le moins possible l'exploitation de la vieille usine et surtout l'activité du four afin que celui-ci puisse continuer à brûler des déchets et à alimenter le réseau de CAD durant les travaux. Cette variante permet de continuer à utiliser des infrastructures encore existantes et en parfait état tels que les locaux administratifs. L'installation d'un four plus grand impliquerait une augmentation de l'emprise au sol, alors que l'entreprise est déjà entourée de constructions, mais surtout une élévation importante de la hauteur de l'ouvrage dont la cheminée culmine déjà à environ 25m, un espace libre au-dessus du four étant nécessaire. Une dérogation à la limite maximale autorisée devrait être demandée. L'usine serait alors beaucoup plus voyante car beaucoup plus haute que le reste du bâti dans lequel elle se trouve. La solution serait alors de l'enterrer en partie pour limiter un accroissement trop important en termes de hauteur hors-sol.

5.4.3.2. Variante 2 : Déplacement des infrastructures sur un autre site (Entretien avec G. Tarantino du 30.04.2013)

Une nouvelle usine est entièrement construite sur un terrain libre. Cela permet de maintenir les activités liées à l'incinération des déchets sur l'ancien site pendant la durée des travaux de construction. Les anciennes installations sont ensuite démontées par Vadec SA et l'emplacement de l'ancien ouvrage est alors libéré. Les avantages pour l'entreprise sont que l'usine peut être construite de la forme la plus optimale possible et que du foncier peut être prévu autour pour un éventuel agrandissement. Pour la commune, l'aspect visuel négatif ainsi que les nuisances peuvent être déplacées à l'extérieur du tissu bâti.

L'usine Vadec SA se trouve actuellement sur un site contaminé nécessitant une investigation afin de déterminer s'il requiert une surveillance ou un assainissement (Canepo). Dès le moment où l'entreprise est déplacée, la question se pose de savoir qui va payer les procédures de dépollution. Ainsi, bien que le terrain appartienne à la Ville de La Chaux-de-Fonds, la législation en matière d'assainissement de sites contaminés repose sur le principe du pollueur-payeur. Les frais devraient donc être pris en charge par le propriétaire de l'activité à l'origine de la pollution (Art. 20, Al. 3 OSites du 26 août 1998 (RS 814.680) Etat le 1^{er} août 2012). Dans ce cas, il s'agit de l'ancien utilisateur de la parcelle, les services industriels des montagnes (SIM). Or, la société n'existe plus et les frais, élevés, devraient donc imputer à la collectivité. La solution serait de définir une clé de répartition des coûts entre la Ville et l'entreprise, sans quoi, l'agrandissement du site existant pourrait être préféré.

Des études de faisabilité financière et technique devraient également être effectuées. En effet, le déplacement de Vadec SA nécessite des investissements pour raccorder le nouveau site au réseau de chauffage à distance qui dessert la Ville, ainsi qu'une route d'accès suffisamment large pour que les camions transportant les déchets puissent y passer. Les coûts doivent donc pouvoir être

supportables pour l'usine, et la faisabilité technique possible, sans quoi, un déplacement ne serait pas envisageable.

5.4.3.3. Variante conseillée

Le site sur lequel se trouve Vadec SA n'est déjà plus suffisant pour l'exercice des activités actuelles de l'entreprise. Il est donc obligatoire de l'agrandir afin de pouvoir absorber l'augmentation de la quantité de déchets à incinérer suite à la fermeture du site de Cottendart/Colombier. Mais, de par son intégration dans le tissu bâti, l'usine se trouve entourée de bâtiments et ne dispose donc pas de l'espace nécessaire à son extension. Celle-ci nécessiterait également une élévation de la hauteur des bâtiments. Une dérogation à la limite maximale autorisée serait alors nécessaire et dévaloriserait un peu plus l'Est de Ville, en raison du fort impact visuel négatif qu'engendrerait la hauteur de l'entreprise Vadec SA par rapport à ses environs. A contrario, enterrer une partie de l'usine entraînerait un surcoût pour l'entreprise et ne résoudrait pas le problème de la surface au sol nécessaire pour les infrastructures ainsi que de l'impact sur l'Est de Ville. Cela ne ferait que retarder le problème puisqu'il arrivera un moment où un nouvel agrandissement sera nécessaire et où la question du déplacement de l'usine sera alors à nouveau posée. De plus, maintenir le site actuel en l'agrandissant contribuerait à maintenir, voire à renforcer, l'effet de césure que l'implantation de Vadec SA génère par rapport à la trame urbaine en damier de La Chaux-de-Fonds et donc à la rupture que cela engendre avec la partie Est de la Ville.

A l'inverse, réaliser un nouveau site et démonter les infrastructures sur l'ancien permettrait à l'entreprise, à travers une nouvelle construction, de privilégier la concentration de toutes les installations dans le même bâtiment, facteur d'autant plus important dans les pays où il y a un risque de gel comme c'est le cas de la Suisse (G. Tarantino, 08.05.2013). Vadec SA pourrait ainsi disposer de terrains de réserves nécessaires à un agrandissement futur. L'entreprise disposerait également de place pour d'éventuelles modifications liées aux évolutions techniques et /ou de la législation (ibid).

Ce déplacement libérerait un espace intéressant pour prolonger la trame urbaine de la Ville et reconnecter celle-ci avec sa partie Est. Cela permettrait aussi d'assurer un développement harmonieux de celle-ci. Le terrain étant déjà propriété de la Ville, celui-ci pourrait être en partie réaffecté en zone mixte afin d'y ériger des bâtiments à mixité fonctionnelle (logements et commerces) dans l'alignement du bâti existant. Le reste serait laissé en zone d'utilité publique en vue d'y réaliser un espace public. Ainsi remanié, l'ancien site de Vadec SA deviendrait un lieu de rencontres et de transition, permettant de *faire entrer* la Ville dans le quartier Est et réciproquement, mais également d'apporter les activités commerciales manquantes à la vie des habitants de cet espace. L'entrée de Ville s'en trouverait valorisée puisque l'un de ses marqueurs visuels négatifs principaux, la cheminée, disparaîtrait.

Ainsi, si la nécessité de déplacer l'entreprise Vadec SA semble évidente en termes de qualité de vie et de valorisation du quartier, les critères de la faisabilité financière et technique sont également à prendre en compte. Le choix de la future localisation est donc un élément primordial puisque cela permettra de déterminer les coûts de l'opération et que c'est sur la base de ces derniers que la décision concernant l'avenir de l'usine sera prise.

5.4.3.4. Politique foncière

Le terrain sur lequel se trouve l'usine Vadec SA étant déjà en possession de la commune de La Chaux-de-Fonds, les problématiques en termes de foncier sont de déterminer la répartition des coûts d'assainissement du site actuel, ainsi que de définir un nouvel emplacement pour les activités de l'entreprise de valorisation des déchets.

Les mesures d'assainissement, bien que conséquentes, représentent un investissement important pour l'avenir du quartier, et plus généralement de la Ville, en raison du potentiel de ce périmètre et de son rôle de porte d'entrée et de connecteur avec les échelles cantonale, régionale, nationale et internationale. Cependant, et afin que cela soit supportable pour la collectivité, la mise en place d'une clé de répartition de ces coûts avec Vadec SA pourrait s'avérer indispensable. Pour ce faire, la Ville pourrait acquérir le foncier nécessaire au nouvel emplacement de l'entreprise puis le lui proposer sous la forme d'un droit de superficie. Cela permettrait à l'entreprise de limiter ses investissements dans la construction de sa nouvelle infrastructure tout en générant des bénéfices intéressants pour la commune. Dans le cas où la clé de répartition poserait problème, il serait alors possible de négocier la participation de Vadec SA en acceptant de mettre en zone le terrain dont elle aurait besoin pour son nouveau site, en échange de sa contribution aux frais de dépollution.

Concernant la recherche de foncier pour implanter le nouveau site de Vadec SA, les critères suivants ont été pris en compte :

- La réalisation d'une aire de transbordement des déchets sur la ligne des CJ au niveau de l'arrêt Bellevue restreint le périmètre de recherche à l'Est de la Ville
- Selon Giovanni Tarantino (08.05.2013), la surface nécessaire pourrait probablement correspondre à la taille de la parcelle de l'emplacement actuel qui accueille également des bâtiments des services industriels Viteos et qui s'étend sur 22'593m² (Données geoportail du SITN)
- Du foncier doit être disponible aux alentours pour permettre une éventuelle extension
- L'usine doit être localisée dans une limite de coûts supportable pour la raccorder au réseau de CAD qu'elle alimente en chaleur
- La route d'accès menant au nouveau site doit être suffisamment large pour permettre aux camions transportant les déchets de passer

Le site retenu est localisé sur le même bien-fonds que celui de la STEP, dans un fond de vallée à proximité de la Ville, à environ 2kilomètres à l'Est. Celui-ci mesure 85'959m² et est totalement affecté en zone de traitement des déchets. En enlevant la surface réservée à la STEP (environ 17'000m², mesures d'après le geoportail du SITN), il resterait suffisamment de place pour réaliser le nouveau site de Vadec SA et envisager une extension possible. Localisé non loin de la future aire de transbordement des déchets de la ligne des CJ (environ 3 kilomètres), cet espace présente en plus l'avantage de déjà appartenir à la commune et dispose d'une route d'accès peu utilisée puisque elle ne mène qu'aux installations de la STEP. Celle-ci devrait, cependant, probablement être élargie (G. Tarantino, 08.05.2013).

Des investigations concernant la faisabilité financière et technique devraient encore être menées, par la suite, pour voir s'il est possible que le nouveau site de Vadec SA soit réalisé à cet endroit.

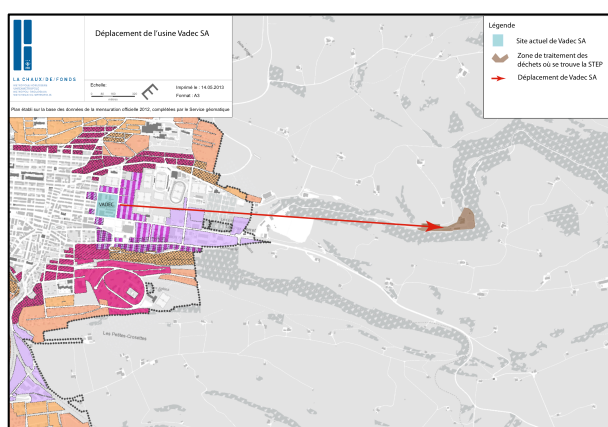


Figure 32. Déplacement du site de l'usine de valorisation des déchets VADEC SA

Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013

Mais celui-ci pourrait s'avérer idéal. Situé non loin de la Ville, il ne gêne pas pour autant la population et dispose du foncier nécessaire pour une possible extension. De plus, le déplacement de Vadec SA à cet endroit permettrait de connecter le quartier de l'Hôpital au réseau de CAD (Tarantino, 30.04.2013).

5.4.4.Redimensionnement du Parc des sports de la Charrière

Le Parc des sports de la Charrière s'étend sur une surface de 137'564m² (données geoportail du SITN). Il représente à lui seul près de 20% de la superficie totale du périmètre qui s'élève à 699'482m² (données géomatique et SUE). Doté d'une piste d'athlétisme, de 6 terrains de football, dont un grand d'une capacité de 10'000 spectateurs, et d'un pavillon des sports pouvant accueillir 1'200 personnes, le stade de la Charrière accueille plusieurs manifestations sportives tels que des meetings d'athlétisme ou des matches de football ou de basketball. La majorité du stade est dévolue aux terrains de football dont 3 sont d'entraînement et localisés au Sud. Actuellement, 4 équipes occupent⁵⁵ l'ensemble de ces 6 terrains. Au total, la Ville de La Chaux-de-Fonds compte 15 terrains de foot⁵⁶ pour 7 équipes recensées dans l'Association Neuchâteloise de Football (ANF)⁵⁷. Il serait donc

⁵⁵ Sources : Stades.ch. ANF (Association Neuchâteloise de Football) 2012-2013. [\[en ligne\]](#) (consultée le 07.05.2013)

⁵⁶ Sources : Ville de La Chaux-de-Fonds. Terrains de football. Réservations. [\[en ligne\]](#) (consultée le 07.05.2013)

⁵⁷ Sources : Stades.ch. ANF (Association Neuchâteloise de Football) 2012-2013. [\[en ligne\]](#) (consultée le 07.05.2013)

possible de diminuer le nombre de terrains en redimensionnant l'ensemble du Parc des sports de La Charrière. C'est le choix qui a été fait dans le cadre de ce travail de mémoire et qui se justifie d'autant plus, que la surface libre de construction ainsi libérée se trouve en bordure de la Rue du Collège. Avec la réalisation de la H18, et dont l'une des sorties devrait se trouver le long de la Rue Fritz-Courvoisier, il semblerait prévisible que la charge de trafic diminue le long de la Rue du Collège. Celle-ci présenterait donc l'opportunité de pouvoir devenir la véritable colonne vertébrale, en termes de cheminement de mobilité douce et d'usages, de la partie Est de la Ville. Les terrains libérés par le redimensionnement du Parc des sports permettraient ainsi d'augmenter l'offre en logements, en commerces et en entreprises du secteur, voire même de prévoir la préservation d'un espace vert public pour le délasserment.

5.4.4.1. Politique foncière

Actuellement considéré comme patrimoine administratif puisqu'il s'agit d'un équipement public en main du Service des sports de la Ville, une partie du Stade de La Charrière serait alors désaffectée et ensuite transférée au patrimoine financier. La nouvelle affectation devrait être en zone mixte, à l'image des parcelles voisines, afin de favoriser une mixité de fonctions.

Redimensionner cet espace permettrait de libérer une surface d'environ 50'000m². La commune serait ainsi propriétaire d'une étendue intéressante et libre de construction, à l'intérieur de son tissu urbain. Elle devrait y privilégier la mise en droit de superficie à la vente, afin de pouvoir orienter la revalorisation du périmètre, de favoriser l'intégration de celle-ci dans la continuité de la trame urbaine de la Ville mais également, et surtout, d'empêcher l'implantation de vastes centres commerciaux qui pourraient envisager de s'implanter dans le secteur si la H18 se réalise.

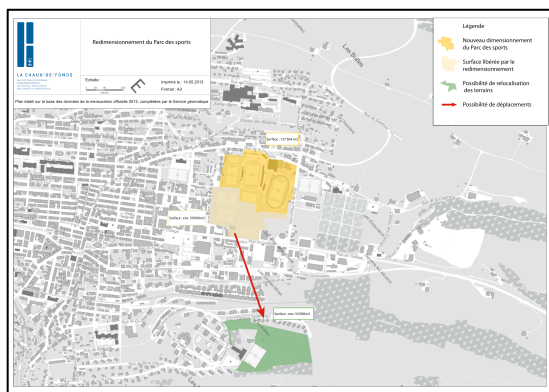


Figure 33. Redimensionnement du Parc des sports et possibilité de relocalisation des terrains d'entraînement
Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013

Dans le cas où la Ville souhaiterait maintenir ses terrains de football, une surface d'environ 30'000m² sur laquelle les déplacer s'avérerait nécessaire⁵⁸. Il serait possible de les relocaliser sur la zone de verdure qui se trouve à côté du Centre des Arêtes, celui-ci accueillant déjà plusieurs installations sportives (piscine couverte, salle d'escrime et terrain d'entraînement). La surface disponible répondrait, en effet, aux besoins puisque cet espace mesure environ 54'000m².⁵⁹

⁵⁸ Source : Mesure de surface d'après le site géoportail du SITN [\[en ligne\]](#) (consulté le 14.05.2013)

⁵⁹ Source : idem

5.4.5. Prévenir et orienter le développement du quartier

Que la route de contournement souterrain de la Ville de La Chaux-de-Fonds se réalise ou non, il est nécessaire que la commune définisse une planification pour l'ensemble de son quartier Est. En effet, et bien qu'il soit primordial pour elle d'anticiper les effets de la réalisation de la sortie de la H18 sur le développement de cet espace, il est également important pour elle de mettre en place une planification si la H18 ne se réalisait pas. Dans le premier cas, le périmètre de ce travail deviendrait un espace intéressant pour les grandes enseignes. Il s'agirait alors d'éviter qu'il ne se transforme en vaste zone commerciale suite à l'arrivée de plusieurs centres commerciaux auxquels la commune pourrait difficilement s'opposer puisqu'il s'agit de parcelles surtout localisées en zone industrielle et en zone mixte et qu'une bonne partie est en mains de propriétaires privés. Dans le cas où la H18 ne serait pas construite, une planification devrait de toute façon être mise sur pied en vue de revaloriser le quartier Est. Celui-ci souffre, en effet, d'une forte hétérogénéité dans ses fonctions et ses usages et d'un manque de cohérence entre ceux-ci. Il est également peu attrayant, notamment à cause de son affectation principalement industrielle, la présence du quartier Esplanade, mais aussi en raison de la présence de plusieurs terrains en friches⁶⁰ entre les Rues du Collège et de Fritz-Courvoisier. La notion de friche. La notion de friche retenue ici est celle définie par le Conseil fédéral dans son rapport de 2008 sur les mesures d'encouragement à la reconversion des friches industrielles et artisanales:

«(...) On entend par "friches industrielles et artisanales" les parties sous-utilisées ou complètement désaffectées d'un terrain industriel ou artisanal. Il y a sous-utilisation lorsque l'avantage de situation ou les dispositions du droit des constructions dans le plan de zones communal permettraient de réaliser sur l'aire en question une utilisation plus importante que ce n'est le cas actuellement. Les réserves de terrains à bâtir non encore construits actuellement n'en font pas partie.» (Conseil fédéral, 2008 : 4)

5.4.5.1. Politique foncière

Il est nécessaire pour une commune de définir une stratégie foncière et, éventuellement, immobilière afin de satisfaire au maximum les buts fixés dans sa planification. Dans le cas du quartier Est, une politique d'acquisitions massives n'est pas possible hormis sur plusieurs années. Tout d'abord car, pour chaque achat, une demande doit être adressée au Conseil communal puis validée par le Conseil général. Cette procédure est lente et d'autres acheteurs pourraient acquérir les parcelles pendant ce temps. Ensuite, chaque demande de fonds pour acquérir une parcelle est mentionnée dans les rapports adressés au Conseil général qui sont accessibles par la population ou toute personne intéressée⁶¹. Ceci pourrait mener à une augmentation du nombre de transactions liées à des acquisitions et des cessions de terrains par des acteurs privés mais aussi à une hausse du

⁶¹ Ville de La Chaux-de-Fonds. Documents du Conseil général [\[en ligne\]](#) (consultée le 16.05.2013)

prix des terrains à l'intérieur de ce secteur. Pour éviter ce phénomène, la Ville devrait pouvoir acheter plusieurs parcelles en même temps, ceci demanderait des fonds importants et mobilisables au même moment, ce qui pourrait causer un dépassement de budget.

Exproprier les propriétaires des parcelles concernées ne serait pas non plus possible puisqu'elle ne peut avoir lieu que: «(...) pour la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique» (Art. 4, Al. 1 LEXUP (RSN. 710)) ce qui n'est pas le cas ici.

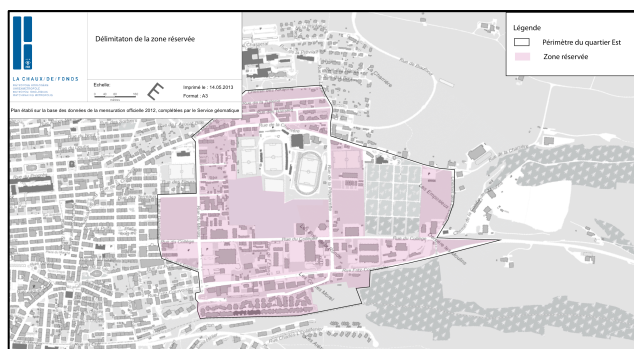


Figure 34. Délimitation de la zone réservée (en rose sur le plan)
Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013

La solution serait de recourir à l'un des instruments de droit public dont la commune dispose en tant qu'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, celui de définir et de modifier les zones d'affectations (Art. 43 LCAT (RSN. 701)). Elle pourrait ainsi délimiter un périmètre précis qu'elle mettrait en zone réservée afin que rien n'y soit construit pendant une période de cinq ans (Art.

57, *ibid*). Ceci lui donnerait le temps nécessaire pour pouvoir élaborer une planification sur l'ensemble du secteur défini et de mettre en place la stratégie foncière adéquate pour y répondre.

Ainsi, presque toutes les parcelles situées dans le périmètre de ce travail sont mises en zone réservée, à l'exception du cimetière, du Parc des sports redimensionné et du secteur du concours Europan 10. Ceci se justifie par le fait que le cimetière et le Parc des sports ne sont déplaçables, rien ne peut donc se construire dessus. Quant au site du concours Europan 10, affecté en zone d'habitation à moyenne densité, il appartient entièrement à la commune et une planification est déjà en cours dessus. Concernant les espaces libérés par le déplacement de l'entreprise Vadec SA et par le redimensionnement du Parc des sports, ainsi que le reste des parcelles, leur mise en zone réservée s'explique par la nécessité d'empêcher que de grands distributeurs ne viennent démarcher les propriétaires privés pour acquérir du terrain, transformant ainsi l'ensemble du quartier Est avant que la commune n'ait eu le temps de définir de planification pour celui-ci. En effet, si la H18 venait à se réaliser, la définition d'une zone réservée éviterait une arrivée massive de grandes enseignes, comme cela s'est déjà produit dans la commune de Crissier à proximité de Lausanne ou encore à Avry-sur-Matran et à Granges-Paccot près de Fribourg où ces grands groupes ont profité de la réalisation d'axes de trafic important pour s'y installer, rendant les déplacements autres qu'en véhicule, difficiles et faisant fuir les habitants. Dans le cas où la route de contournement souterrain ne serait pas construite, la mise en zone réservée de la majorité du périmètre est justifiée par le fait que cela permet de définir une planification durant laquelle les composantes de l'espace considéré, ne changent pas.

5.4.6. Réorganisation de l'espace localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier

L'un des problèmes principaux du quartier Est est le faible attrait que celui-ci offre en tant qu'entrée de ville de La Chaux-de-Fonds. En plus de la présence de Vadec et du quartier de l'Esplanade, ceci s'explique aussi par l'espace, affecté en zones mixte et industrielle, entre la Rue du Collège et celle de Fritz-Courvoisier. Plusieurs entreprises y sont implantées de manière désordonnée. Il n'y a pas de cohérence ni d'alignement entre les bâtiments qui les accueillent. De plus, de nombreux chemins d'accès ont été construits mais ceux-ci ne desservent généralement qu'un seul ouvrage à la fois et se terminent en impasse, ce qui rend difficile la circulation et les cheminements à l'intérieur de ce secteur très industriel. Sa position centrale au sein du quartier Est crée une importante césure entre ses parties Nord et Sud et rend difficile la perméabilité entre ses différentes composantes. Il est également important de souligner que certains bâtiments sont vétustes et que plusieurs parcelles sont à l'état de friches, renforçant l'impression négative qu'en ont les visiteurs, mais aussi la population chaux-de-fonnière. Une réflexion en termes de planification et de stratégie foncière a donc également été menée sur ce secteur qui s'inscrit ainsi parmi les parcelles placées en zone réservée.

Au terme des 5 ans de gel de zone, et dans le cas où la H18 était réalisée, l'affectation serait maintenue en zone industrielle et en zone mixte mais avec une interdiction d'y construire des centres d'achat d'une surface supérieure à 1'000m² (Art. 69, Al. 1 LCAT (RSN. 701.0)). Ceci permettrait à des commerces de proximité de s'installer, participant ainsi à la vie du quartier Est et à la satisfaction des besoins de ses usagers, tout en évitant une arrivée massive de grandes enseignes.

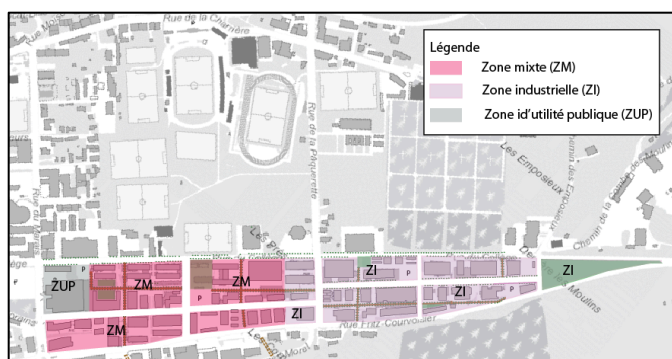


Figure 35. Affectation du secteur localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier
Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013

Dans tous les cas, H18 ou non, le maintien de cet espace en zone industrielle et mixte se justifie par le fait que de nombreuses industries à faible valeur ajoutée y sont déjà implantées. Un changement de zone ferait perdre de la valeur aux terrains sur lesquels elles se trouvent et certaines d'entre elles risqueraient de ne pas pouvoir payer la plus-value due à cette hausse de prix.

Elles seraient donc contraintes de trouver un nouvel emplacement dans une des autres zones mixtes ou industrielles de la Ville, représentées sur le plan ci-dessous :

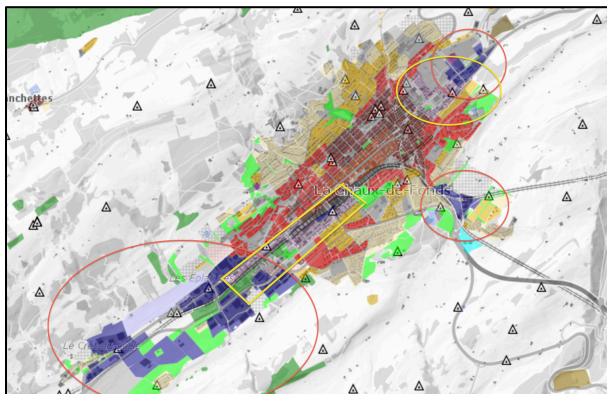


Figure 36. Localisation des zones industrielles (délimitées en rouge sur le plan) et mixtes (délimitées en jaune sur le plan)
 Source : Geoportail du SITN © 2013 SITN [\[en ligne\]](#)

Par conséquent, si les entreprises implantées dans le quartier Est devaient se déplacer, les impacts négatifs qu'elles causent ne seraient que transférés sur une autre entrée de ville. Ceci mènerait également à un gaspillage du sol et des autres ressources nécessaires à la construction de nouveaux locaux alors que les anciens pourraient encore servir plusieurs années. De plus, cela irait à l'encontre de l'Art. 1

de la LAT qui demande à ce que les communes veillent : « à assurer une utilisation mesurée du sol » (Art. 1, Al. 1 LAT (RS. 700)).

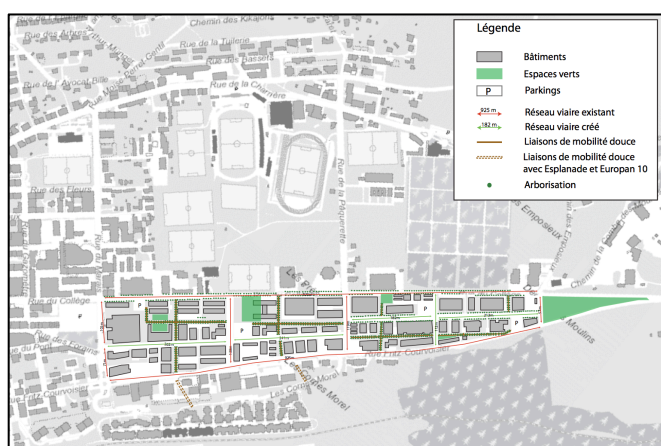


Figure 37. Réorganisation de l'espace localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier
 Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013

Dès lors, il s'agit surtout de réorganiser cet espace. Cela passe par le réaligement des bâtiments, mais, également par l'amélioration de la fluidité des déplacements. Ceci consiste à réaliser une nouvelle rue au centre, d'Ouest en Est, ainsi que deux nouveaux axes transversaux qui améliorent la connectivité entre le Nord et le Sud du quartier. Plusieurs parkings sont également prévus. Ils visent à décharger les alentours des entreprises afin

de laisser cet espace pour les chargements et déchargements de marchandises. Des cheminements de mobilité douce sont réalisés à l'intérieur du secteur, mais, aussi entre celui-ci et les quartiers d'Esplanade et d'European 10, afin de faciliter les déplacements des usagers aux échelles interne et externe. Plusieurs espaces verts ont également été aménagés. Ceux-ci constituent de véritables *poumons de verdure* dans lesquels les habitants et employés peuvent aller se détendre et prendre leur pause repas. Une arborisation est faite le long de la Rue du Collège en continuité de celle qu'elle a déjà, ainsi que sur la nouvelle rue Ouest-Est et le long des cheminements de mobilité douce.

Cet espace ainsi aménagé permettrait d'accueillir environ 1024 emplois d'après la base de calcul concernant le nombre d'emplois par hectare, définie dans le d'agglomération RUN deuxième génération. Celle-ci est fixée à 50 emplois/hectare pour l'artisanat et à 200 emplois/hectare pour le tertiaire et l'horlogerie. Ici, la zone industrielle accueille des entreprises à faible valeur ajoutée orientée vers l'artisanat. Sa surface étant de 44'862.63m², 224 emplois peuvent donc y être créés. Quant à la zone mixte, les activités localisées seraient de l'artisanat et du tertiaire. Une moyenne de 125 a donc été fixée. Par conséquent, 800 emplois pourraient être concrétisés sur cette surface de

63'979.49m². La densité emploi/hectare totale du secteur localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier, est donc de 94 emplois/hectare.

5.4.6.1. Politique foncière

Pour que la planification de ce secteur puisse se concrétiser, il est nécessaire que la commune y dispose de suffisamment de foncier afin de pouvoir orienter la manière dont le développement va se faire, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il faut donc mettre en place une politique foncière et immobilière axée sur le long terme. En effet, et comme expliqué dans le chapitre traitant de l'intérêt de prévenir et d'orienter le développement de cette partie de Ville (5.4.5.), une politique d'acquisitions massives n'est pas possible en raison de la disponibilité des ressources financières à un moment *t*, mais, également, car cela pourrait mener à une hausse du prix des terrains du secteur. La stratégie retenue est donc de procéder à des acquisitions au gré à gré, en fonction des opportunités qui se présentent, afin que la commune puisse augmenter la quantité de terrains qu'elle possède entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier. Celle-ci doit tout d'abord être orientée sur les parcelles en friches car ces espaces sont sous-utilisés, voire complètement abandonnés ce qui permet de les réhabiliter plus ou moins rapidement. Un accord peut également être trouvé avec un propriétaire réticent à vendre, par exemple en proposant de participer aux frais d'assainissement si le site est contaminé. Cela permet aussi d'asseoir la position de la commune dans cette partie de Ville et de faciliter les négociations avec les propriétaires des autres parcelles.

Une fois les parcelles en friches achetées, les acquisitions peuvent se faire au fur et à mesure que les entreprises cessent leurs activités, par exemple en cas de faillite ou si le propriétaire change.

La commune dispose de deux parcelles qu'elle a mis en droit de superficie (DDP). Ceux-ci courent jusqu'en 2038. Il serait à ce moment-là possible de ne pas reconduire le DDP.

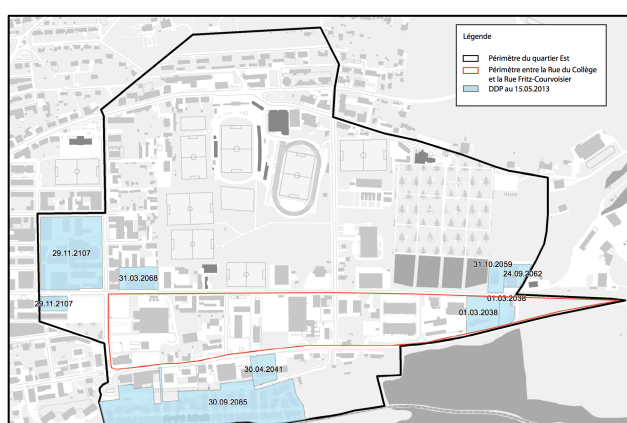


Figure 38. Droits de superficie entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier

Source : Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds (17.05.2013) © 2013 / Service de la Géomatique et du Registre foncier

Le retour anticipé n'est, dans cette situation, pas intéressant. Il y a, en effet, plusieurs possibilités d'acquérir des terrains à l'intérieur de ce site sans qu'il soit urgent de disposer à nouveau des droits de disposition et d'usages sur le foncier mis en DDP. De plus, ceux-ci génèrent des rentes superficielles qui permettent de financer les acquisitions des autres terrains.

La réorganisation de l'espace localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier repose donc sur une veille active permettant d'acquérir les bons terrains au bon moment. La manière dont le

secteur a été restructuré permet, en plus, de procéder par étapes et rend plus aisé la disponibilité des ressources financières nécessaires à cette planification.

5.4.7. Création d'un espace public et prolongement de la trame urbaine

Comme expliqué dans le chapitre 5.2.3 de ce travail, l'implantation de l'entreprise Vadec SA marque une rupture nette dans la continuité du bâti ainsi qu'un changement d'affectation de "zone ville en damier" en "zone d'utilité publique" et "zone mixte". Si le choix était fait de déplacer Vadec SA dans le cadre de son projet d'agrandissement, une surface de 22'593m² serait libérée. Celle-ci présente un potentiel important pour améliorer l'intégration du quartier Est dans la Ville en continuant la trame bâtie ainsi qu'en créant un espace public.

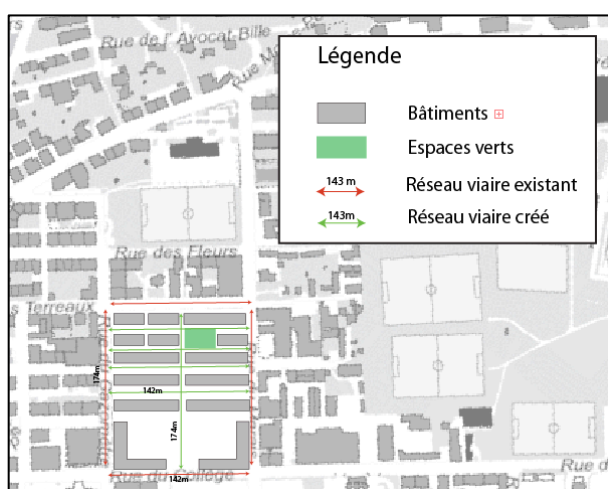


Figure 39. Création d'un espace public et prolongement de la trame urbaine

Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de

En effet, cet espace peut accueillir des bâtiments dont l'agencement s'inscrit dans le prolongement du modèle en damier que suit le centre de ville. Ceux-ci devraient être affectés en zone centre-ville (ZCV) en vue de favoriser une mixité fonctionnelle dans le secteur, en réservant les étages à des logements et le rez-de-chaussée à des activités économiques (Art. 172 du règlement communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (RAC) du 26 octobre 1998 (RSC 60.10)), qui pourraient ainsi bénéficier de l'attractivité offerte par l'espace public créé sur le reste de l'ancien site de Vadec SA.

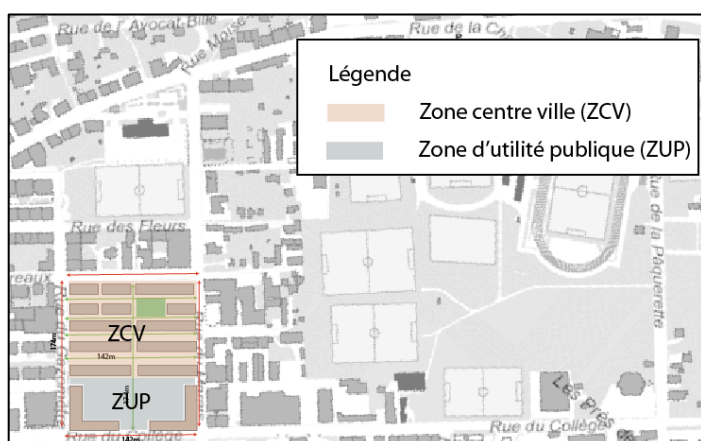


Figure 40. Nouvelle affectation du site VADEC SA

Source : Adapté depuis un fond de plan du Service G géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013 [en ligne]

L'affectation en ZCV se justifie également par le fait que le degré de sensibilité au bruit y est de niveau III alors que dans une zone d'habitation à haute densité (ZHD), qui autorise également des activités économiques au rez-de-chaussée des bâtiments, il est de niveau II, rendant impossible ce type d'affectation à proximité des industries implantées dans les zones mixte et

industrielle voisines (P. Carrard, 22.05.2013).

Concernant l'espace public, il serait interdit aux véhicules motorisés afin de devenir un espace de rencontres et de détente pour la population, d'autant plus que la Place des Forains sert de parking libre une grande partie de l'année et que celle-ci se trouve à moins de 100m. Il participerait

également à la vie de quartier grâce à l'implantation de petits commerces de proximité, de restaurants ou d'autres activités dans les bâtiments environnants.



Figure 41. Parcs publics figurant dans la signalétique piétonne

Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013 [\[en ligne\]](#)

Il contribuerait également à reconnecter le quartier Est au reste de la Ville de La Chaux-de-Fonds puisqu'il s'inscrirait dans un réseau de parcs et places publics disséminés dans l'ensemble du tissu bâti communal et qu'il est possible de relier entre elles à pieds. Un projet de signalétique piétonne visant à favoriser les déplacements en mobilité douce et à indiquer des liaisons entre différents lieux de la Ville, notamment les places et parcs publics, est d'ailleurs en cours au SUE.

Réaménagé de la sorte, l'ancien site de Vadec SA peut ainsi loger environ 422 habitants, en considérant que les ouvrages sont des R+4 de surface semblable à ceux des rues voisines de l'Industrie et du Soleil. Pour déterminer ce nombre, le lot des bâtiments de la Rue de l'Industrie 16 à 24 a été choisi car il est représentatif du type d'immeuble prévu et de la proportion moyenne d'habitants que chacun d'entre eux peut accueillir. Ainsi, 37 habitants logeaient, au 28.05.2013, dans l'ensemble choisi⁶². Comme l'ensemble est composé de 5 immeubles, la population totale du lot a été divisée par 5 soit 37/5. Ceci fait une moyenne de 7.4 habitants par immeuble. Le site de Vadec SA peut accueillir 7 lots de 5 immeubles, 4 lots de 3 et 5 lots de 2. Ceci aboutit à un total de 57 immeubles. En prenant en compte la moyenne de 7.4 habitants par immeuble, nous arrivons donc bel et bien à un total de 422 habitants pour une surface de 22'593m². La densité y est donc de 187 habitants /hectare.

5.4.7.1. Politique foncière

Le site actuel de Vadec SA est propriété de la commune et affecté en zone d'utilité publique. Cependant, il est soumis à un droit de superficie (DDP) que la Ville de La Chaux-de-Fonds a concédé à Viteos SA et qui devrait prendre fin en 2107⁶³. Ceux-ci louent une partie de cette surface à l'entreprise de valorisation des déchets Vadec SA. Si celle-ci se déplaçait dans un nouvel endroit, la Ville devrait alors résilier le DDP octroyé à Viteos SA avant de pouvoir changer l'affectation du site et y entreprendre un projet. Une partie du site étant polluée, la question de sa décontamination devrait aussi être posée mais comme celle-ci a déjà été soulevée au chapitre 5.3.3.2., il n'en sera pas fait état ici.

⁶² Données fournies pour chaque adresse (Rue de l'Industrie 16,18,20,22 et 24) par le Service Géomatique le 28.05.2013.

⁶³ Source : Service de la Géomatique et du Registre Foncier de la Ville de La Chaux-de-Fonds. © 2013

Concernant la résiliation du DDP, le retour anticipé de celui-ci peut être provoqué par le propriétaire s'il s'avère que « *le superficiaire excède gravement son droit réel ou viole gravement des obligations contractuelles* » (Art. 179f, CS (RS. 210)). Si ce n'est pas le cas, la Ville ne peut pas contraindre le superficiaire. Il faut alors que les deux parties s'entendent par le biais d'une négociation qui fixe les modalités de retour (C. Meunier, entretien du 22.05.2013).

Si un accord a pu être trouvé pour le retour anticipé du DDP, la commune dispose à nouveau des droits de disposition et d'usage, dans les limites de la loi, sur l'ancien site de Vadec SA. Une partie de celui-ci garderait l'affectation en zone d'utilité publique (ZUP) pour y réaliser le futur espace public. Quant au reste, il serait affecté en zone de centre ville (ZCV). Pour concrétiser ces ouvrages, il serait judicieux que la Ville partage sa gestion des droits du sol entre deux pratiques. Elle devrait, ainsi, garder une partie du foncier et le soumettre à un ou plusieurs DDP afin de permettre à des types d'habitats telles que des coopératives de s'implanter, tout en disposant de rentes annuelles pouvant servir à la constitution d'un fonds pour des actions foncières ultérieures. L'autre partie devrait, quant à elle, être vendue avec un droit de réméré. Ceci permettrait à la commune d'avoir un contrôle sur ce qu'il se construira mais également de disposer rapidement de fonds importants nécessaires à la poursuite d'une politique foncière pour revaloriser l'Est de la Ville.

5.4.8. Optimisation de l'utilisation de l'espace et diversification des activités

Le redimensionnement du Parc des sports libérerait une surface d'environ 54'000m²⁶⁴. Ceci offre la possibilité à la commune de La Chaux-de-Fonds de répondre à l'un de ses objectifs qui est de densifier le tissu bâti, mais également de proposer un secteur libre de construction à l'intérieur duquel accueillir des logements ainsi que de nouvelles activités économiques.

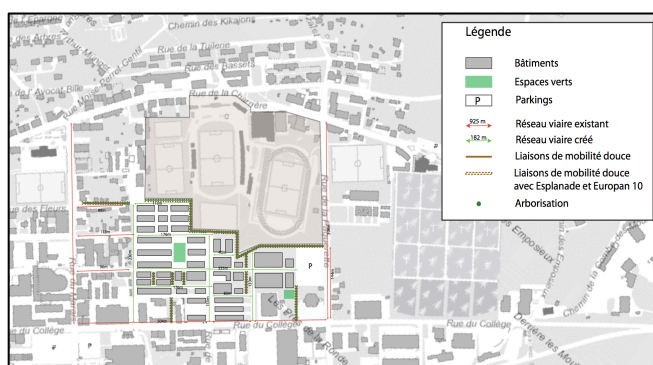


Figure 42. Optimisation de l'utilisation de l'espace et diversification des activités

Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013 [\[en ligne\]](#)

Dans un premier temps, il serait nécessaire de transférer le foncier qui a été libéré, du patrimoine administratif de la commune vers son patrimoine financier, puisqu'il ne servira plus à assurer une tâche d'utilité publique mais qu'il constituera un bien sur lequel la commune peut exercer des instruments relevant du droit privé, comme par exemple la vente de parcelles.

⁶⁴ Mesure de surface d'après le site geportail du SITN [\[en ligne\]](#) (consulté le 27.05.2013)

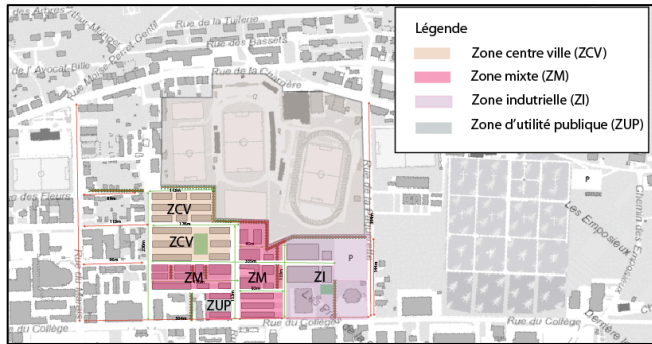


Figure 43. Nouvelle affectation d'une partie du Parc des sports
 Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La
 Chaux-de-Fonds © 2013 [\[en ligne\]](#)

Un changement d'affectation est également nécessaire, puisque cet espace est actuellement, entièrement affecté en zone d'utilité publique (ZUP). Il s'agit alors de le séparer en quatre zones distinctes. La première a comme vocation principale d'accueillir des logements collectifs tout en respectant la structure et la volumétrie du tissu bâti voisin dans le prolongement duquel

elle s'inscrit. Sa proximité avec les zones mixtes et industrielles justifie son affectation en zone centre ville (ZCV) plutôt qu'en ZHHD (zone d'habitation à haute densité), en raison notamment du degré de sensibilité au bruit admis. La deuxième zone est mixte. Elle sert de transition entre les secteurs dédiés à de l'habitat et ceux dévolus à l'industrie puisqu'elle peut accueillir une diversité de fonctions : « cette zone est destinée à l'habitation, au petit commerce, à l'artisanat, à l'administration, aux autres activités tertiaires et, pour autant qu'elles n'altèrent pas le caractère de la zone, aux industries pouvant s'intégrer dans les volumes existants. » (Art. 201 RAC (RSC 60.10)). La troisième zone est affectée en zone industrielle et intègre, en plus des 14'315.12m² de surface libérée par le redimensionnement du Parc des sports, les deux parcelles localisées au Sud-Est de ce secteur, à proximité de la Rue du Collège et en contiguïté de la zone industrielle déjà existante, amenant la taille de la nouvelle ZI à 21'496m². La dernière zone est une ZUP qui comprend un petit espace public implanté dans la zone mixte, en bordure de la Rue du Collège. Celui-ci a pour objectif de s'inscrire dans la continuité des autres espaces publics de la Ville, et ce d'autant plus si le choix est pris de déplacer l'entreprise Vadec SA.

Un parking a été prévu au Sud du Parc des sports redimensionné, le long de la Rue de la Pâquerette. Celui-ci pourrait ainsi accueillir les visiteurs lors des manifestations sportives et servir aux employés des entreprises environnantes le reste du temps.

Des liaisons de mobilité douce sont également aménagées afin de favoriser les déplacements piétons et d'assurer la sécurité de ces derniers. Deux espaces verts viennent agrémenter le quartier et viennent compléter ceux prévus dans le périmètre revalorisé, situé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier.

Le redimensionnement du Parc des sports de la Charrière libérerait donc un espace qui, une fois aménagé, pourrait accueillir environ 512 habitants et 339 emplois. Ce résultat a été calculé en trois étapes.

La première a servi à définir le nombre d'habitants de la zone centre-ville (ZCV). Pour cela, la densité de 187/habitants par hectare calculée pour Vadec SA a été réutilisée. Ainsi, la surface de la ZCV étant de 20'933m²⁶⁵, 391 habitants peuvent y loger.

La deuxième étape a permis de calculer le nombre d'emplois pour la zone industrielle (ZI). La densité emplois/hectare retenue a été, comme cela a aussi été le cas pour l'espace entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier, celle définie par le projet d'agglomération RUN 2^{ème} génération, soit 50 emplois/hectare pour l'artisanat. Par conséquent, il y a potentiel de 107 (107.48) emplois dans cette zone de 21'496.12m².

Quant à la zone mixte, la densité de 65 habitants/hectare définie par le projet d'agglomération RUN 2^{ème} génération a été retenue. Pour les emplois, c'est la moyenne calculée précédemment pour le secteur localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier qui a été prise, soit 125 emplois/hectare. Ainsi, cet espace de 18'557.77m² peut accueillir 121 habitants et 232 emplois.

Par conséquent, la surface libérée par le redimensionnement du Parc des sports, qui représente 53'805.89m², affiche une densité de 87.81 habitants/hectare et 63 emplois/hectare.

5.4.8.1. Politique foncière

Comme dans le cas du site de Vadec SA, le terrain libéré par le redimensionnement du Parc des sports est propriété de la Ville de La Chaux-de-Fonds. Une fois celui-ci transféré dans le patrimoine financier, et la planification définie, il est donc possible de développer rapidement ce secteur.

L'objectif serait de privilégier la mise en droit de superficie (DDP) pour les parcelles localisées en zone mixte et en zone industrielle. Ceci se justifie par le fait que le quartier Est devrait continuer à se développer dans le domaine des activités à faible valeur ajoutée, afin de maintenir une certaine diversité dans le panel d'entreprises implantées dans la commune, actuellement surtout axé en microtechnique, et en particulier en horlogerie (c.f. chapitre 5.1.2.). En cédant ses terrains sous la forme de DDP, la commune offrirait ainsi la possibilité à de petites sociétés dotées de peu de moyens, de s'installer et d'investir en premier lieu dans leur appareil de production. Il serait ensuite possible, une fois ces entreprises stabilisées, de leur vendre le terrain avec un droit de réméré afin de maintenir un tissu bâti compact et bien ordonné tout en générant des rentrées financières disponibles rapidement pour investir dans d'autres projets pour le développement du territoire futur de la commune.

Concernant la zone centre-ville, il s'agirait de conclure des DDP sur une partie du terrain, afin de permettre à des coopératives de s'installer de bénéficier des rentrées liées aux rentes superficielles. Quant à la seconde partie, la Ville en garderait la propriété et réaliserait elle-même des logements.

⁶⁵ Mesure de surface d'après le site geportail du SITN [\[en ligne\]](#) (consulté le 30.05.2013)

En effet, ceci lui permettrait de disposer de revenus liés aux loyers mais également de proposer des logements à une certaine catégorie de population que d'autres gérances n'accepteraient pas. Enfin, cela lui permettrait d'influer sur le prix des loyers des appartements en location, en veillant à ce que ceux-ci gardent une certaine stabilité.

5.4.9.Synthèse

L'élaboration de recommandations en matière de politique foncière, en vue de réhabiliter le quartier Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds, est passée par la réalisation de quatre phases. La première a consisté à identifier les problématiques de ce secteur à travers un diagnostic. La deuxième phase a défini les objectifs de réhabilitation et de requalification vers lesquels tendre. Puis, sur la base de ceux-ci, les six processus majeurs de revalorisation, présentés tout au long de ce chapitre, ont été relevés. Pour chacun d'entre eux, une stratégie foncière et/ou immobilière adaptée a été ensuite proposée.

Le fait que chacun de ces processus, et les politiques foncières y étant rattachées, soient distincts les uns des autres, permet à la commune de les réaliser de manière échelonnée dans le temps, en procédant à des adaptations si nécessaires, au fur et à mesure de l'évolution de ses ressources et/ou de ses besoins. De même, il lui est possible de ne pas réaliser l'une de ces propositions sans pour autant que l'ensemble de la démarche de réhabilitation du quartier Est de la Ville ne tombe à l'eau. Par exemple, si l'agrandissement du site existant de l'usine de valorisation des déchets Vadec SA était privilégié à son déplacement, il serait quand même possible d'envisager le redimensionnement du Parc des sports ou de réorganiser l'espace situé entre la Rue du Collège et celle de Fritz-Courvoisier.

L'annexe 5 présente l'évolution du périmètre de ce travail de mémoire entre sa situation actuelle et celle vers laquelle il pourrait tendre si les recommandations en matière de réhabilitation et de stratégie foncière étaient suivies.

Dans le cas où la commune décidait de suivre l'ensemble des propositions faites dans ce travail, et sur la base du contexte actuel, 934 nouveaux habitants pourraient se loger et 1363 emplois être créés dans le quartier Est. Par rapport au dernier recensement du nombre d'habitants et d'emplois, qui datent respectivement de 2012 et 2011), la densité emplois/hectare passerait de 20.41 à 39.90 et la densité de population de 21.87 à 35.22.

Concernant la réalisation de ce projet de réhabilitation, l'ordre des démarches pourrait être le suivant ;

La priorité a été donnée à la problématique de l'agrandissement de l'entreprise Vadec SA. Ceci se justifie par le fait que la décision de fermer le four de Cottendart et de regrouper l'ensemble des

incinérations sur le site de La Chaux-de-Fonds est certaine et que la société a déjà arrêté l'année à laquelle elle souhaite que sa nouvelle usine soit opérationnelle, soit en 2025.

L'une des inconnues majeures du quartier Est, est la réalisation, ou non, du contournement souterrain de la H18, et surtout de l'une de ses sorties qui devrait être localisée dans le périmètre. Ainsi, une mise en zone réservée sur l'ensemble du secteur, à l'exception du cimetière et du site du concours Europan 10, est prévue. En effet, dans le cas où la H18 est réalisée, ceci permettrait de geler l'ensemble du secteur où se trouverait l'une de ses sorties, pour une durée de 5 ans, puis de modifier la zone en y gardant l'affectation de base, mais en y interdisant la construction de centre d'achats d'une surface supérieure à 1'000m². A contrario, si ce projet finissait par être abandonné, la mise en zone réservée laisse le temps à la commune d'élaborer une planification, notamment sur le secteur situé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier, qui figure parmi ceux ayant un fort impact négatif sur le quartier Est et, de manière plus générale, sur l'image globale de la Ville. Il s'avère, en effet, nécessaire de repenser à réorganiser celui-ci, notamment en développant un nouveau système viaire et en réalignant les bâtiments.

Le choix a été fait de placer le redimensionnement du Parc des sports de La Charrière comme étant le moins urgent. Ceci se justifie par le fait que ce secteur a été réaffecté pour accueillir du logement ainsi que des activités économiques et industrielles. Cependant, le potentiel offert par le déplacement de l'usine Vadec SA et par la réorganisation de l'espace entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier, vont déjà étendre les possibilités, en termes de réalisation de nouveaux logements et autres activités. Par conséquent, la date de mise en place d'une planification sur l'espace libéré par cette opération de redimensionnement, n'est pas encore connue. Elle peut être dans cinq comme dans vingt ans. Cet espace peut donc être considéré comme une réserve de foncier en possession de la commune pour le développement démographique et économique futur de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

Enfin, deux secteurs supplémentaires du quartier Est ont encore été identifiés. Ceux-ci n'ont pas été traités dans ce travail de mémoire mais le choix a été fait de les intégrer dans le périmètre de réhabilitation pris en considération, en raison du potentiel de développement qu'ils offrent pour l'évolution future de cette partie de Ville de La Chaux-de-Fonds.

Le premier est l'espace localisé entre le cimetière et le Chemin des Emposieux, à la périphérie du tissu bâti. Propriété de la commune, il couvre une surface d'environ 22'500m²⁶⁶ quasiment non bâtie, à l'exception de jardins communautaires que la commune loue à des particuliers le long de la Rue de la Charrière. Le second se trouve entre le Chemin des Kikajons et la Rue de la Tuilerie au Nord du périmètre, à proximité de la zone d'habitation à haute densité (ZHHD). Doté d'une superficie de plus

⁶⁶ Mesure de surface d'après le site geoportail du SITN [\[en ligne\]](#) (consulté le 28.05.2013)

de 12'000m²,⁶⁷ également en mains de la commune, il accueille lui aussi des jardins communautaires. Ces deux espaces pourraient ainsi être utilisés ultérieurement pour satisfaire la volonté de densifier le tissu déjà bâti et limiter l'extension de la ville sur les zones agricoles environnantes.

La figure de l'**annexe 6** décrit, de manière schématique, la manière dont les différentes propositions faites en termes de réhabilitation peuvent s'articuler entre elles et dans le temps. Celle de l'**annexe 7** illustre l'évolution de la population et des emplois dans le quartier Est au fur et à mesure de la réalisation des différents projets présentés dans ce travail.

5.5. Réponses à la question 4 et vérification de l'hypothèse 5

Les trois études de cas sur lesquelles s'est appuyée l'élaboration de stratégies foncières concernant la réhabilitation du quartier Est de La Chaux-de-Fonds, ont permis de souligner l'importance de développer une approche contextuelle du secteur d'étude avant de mettre en place une politique foncière qui soit adaptée. En effet, une telle démarche appliquée dans une commune ne fonctionnera pas forcément dans une autre. C'est pourquoi plusieurs manières de gérer le foncier ont été comparées dans ce travail, sur la base desquelles il a, ensuite, été possible d'en élaborer une adaptée pour le périmètre de l'Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds. Il est ainsi apparu que, dans ce contexte précis, il était nécessaire de *découper* cet espace en six secteurs différents de travail et d'élaborer, pour chacun d'entre eux, une stratégie foncière particulière. Celles-ci ont consisté à combiner des instruments de droit public (mise en zone réservée) à des outils de droit privé (acquisitions et cessions de terrains) afin de pouvoir orienter de la manière la plus efficace possible, l'orientation de cette partie de Ville, confirmant ainsi l'hypothèse n°5 de ce travail. Cependant, il est important de souligner que le fait que la commune y soit propriétaire d'une surface importante de terrains, a été un élément-clé. Sans cela, elle aurait dû compléter les recommandations faites dans ce travail par une politique d'acquisitions plus importante. Ceci aurait pu aboutir à une hausse du prix des terrains dans ce secteur et /ou à une prolongation du temps nécessaire pour requalifier, réunifier et revaloriser le quartier de l'Est.

⁶⁷ Idem.

Sixième partie

CONCLUSION

6. CONCLUSION

Ce travail de mémoire avait pour but de répondre à deux objectifs. Le premier, d'ordre général et théorique, était de présenter les leviers d'action de droit public et de droit privé à disposition des communes pour qu'elles puissent mettre en place une politique foncière et immobilière afin d'orienter de manière efficace le développement de leur territoire. Le second s'inscrivait dans le prolongement du premier puisqu'il consistait à mettre en pratique les enseignements tirés en proposant des recommandations en matière de politique foncière et immobilière dans le cadre du projet de réhabilitation du quartier Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

Pour y répondre, plusieurs hypothèses de recherche ont été formulées dans le chapitre 2. Leur vérification a été faite au fur et à mesure des réflexions menées pour rédiger ce mémoire. Cette manière de procéder a permis de structurer cette recherche et de faciliter la compréhension, pour le lecteur, du cheminement qui a été mené.

La construction du cadre théorique a tout d'abord permis de souligner la difficulté qu'ont les communes d'orienter le développement de leur territoire si celles-ci ne disposent que des instruments de droit public que la législation en matière d'aménagement du territoire leur attribue, en raison de l'importance de la propriété privée en Suisse. Pour y remédier, elles peuvent compléter leur rôle d'autorité compétente en aménagement du territoire par celui de propriétaire foncier. Cela leur permet d'enrichir leur panel d'instruments de droit public par des outils de droit privé et d'intervenir ainsi de manière plus efficace sur le développement territorial communal. L'articulation entre ces deux types d'instruments et leur mise en application concrète est le rôle de la politique foncière.

Trois cas de communes ayant développé ce type de politique sur leur territoire ont ensuite été analysés. Ceux-ci ont permis de relever plusieurs éléments. Le premier est qu'il n'y a pas de canevas de politique foncière qui soit applicable à l'ensemble des communes de Suisse. Celle-ci doit être adaptée au contexte particulier de chaque commune, ne serait-ce que parce que la législation en la matière varie d'un canton à un autre et d'une commune à une autre. Le deuxième élément est qu'une politique foncière est mise en place en vue de satisfaire des objectifs de développement définis préalablement. Ainsi, et comme le souligne Joseph Comby : *«Une collectivité publique qui ne souhaite pas poursuivre de politique d'aménagement n'a besoin d'aucune politique foncière, mais inversement, toute politique foncière doit être étroitement subordonnée à des politiques d'aménagement. La politique foncière n'est qu'un outil ; elle ne constitue jamais une fin en soi»*⁶⁸. La situation politique dans laquelle se place la commune est le troisième élément qui a été constaté. En

⁶⁸ J. Comby (non mentionné). *Vingt-quatre propositions sur les politiques foncières locales*. [Page Web] (consultée le 03.06.2013)

effet, dans le cas des communes de Bienne et de Delémont, les acquisitions et cessions de terrains doivent être soumises à la votation populaire lorsqu'elles dépassent un certain montant. Il est donc important que la population ait confiance dans son gouvernement. Enfin, pour mettre en place une politique foncière efficace, les communes doivent disposer d'une bonne connaissance du contexte communal et avoir défini des objectifs de développement territorial. Ceci participe à l'articulation la plus judicieuse possible des instruments de droit public et de droit privé à leur disposition. Ainsi, si les communes de Genève, Bienne et Delémont n'avaient pas eu une bonne connaissance de leur contexte, notamment légal, et si elles ne s'étaient pas positionnées sur les marchés fonciers et immobiliers comme propriétaire privé, elles n'auraient pas eu la possibilité de poser des conditions à la réalisation de projets privés ou de réaliser des ouvrages d'envergure ni d'orienter le développement de leur territoire de la manière qu'elles souhaitaient.

La constitution du cadre théorique et l'analyse des études de cas ont permis de satisfaire le premier objectif de ce travail et de poser les bases pour répondre au deuxième, qui est, pour rappel, de proposer des recommandations en matière de politique foncière afin de réhabiliter le quartier Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

L'analyse de la politique foncière actuelle de la Ville de La Chaux-de-Fonds a permis de souligner que la manière dont elle articule les leviers d'action foncière lui permettent d'être efficiente sur son territoire mais que la procédure liée aux outils de droit privé, comme les acquisitions et cession de terrains et /ou d'immeuble, était lente et que cela pouvait donc diminuer l'efficacité de la commune sur le terrain. Une révision de la LCo pourrait, cependant, résoudre cet inconvénient. En attendant, une vision du développement territorial définie sur le long terme et à l'avance, ainsi que l'exercice d'une veille foncière active concourent à limiter les impacts dus à la lourdeur de l'appareil administratif, en permettant à la commune de définir quels seront les terrains et les immeubles stratégiques pour l'avenir et de commencer, dès à présent, à les acquérir en vue de disposer des bonnes ressources au bon endroit et au bon moment.

Le terrain choisi pour ce travail, le quartier Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds a ensuite été abordé. Un diagnostic a d'abord été mené afin de saisir les enjeux liés à la définition de stratégies foncières pour cette partie de ville. Sur la base de celui-ci, des objectifs de réhabilitation ont été définis. Pour y répondre, six processus majeurs de réhabilitation ont été identifiés ; l'extension des capacités de l'usine de valorisation des déchets Vadec SA, le redimensionnement du Parc des sports de La Charrière, la réorganisation de l'espace localisé entre la Rue du Collège et la Rue Fritz-Courvoisier, la création d'un espace public ainsi que le prolongement de la trame urbaine, et l'optimisation de l'utilisation du secteur et la diversification des activités y étant implantées. Pour chacun de ces processus une stratégie foncière a ensuite été proposée. Cette manière de faire offre la possibilité à la commune de procéder par étape mais également de choisir quel projet elle aimerait réaliser en

premier ou encore lesquels elle ne souhaite pas du tout. Elle permet également de requalifier, de réunifier et de revaloriser le quartier de l'Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

La constitution du cadre théorique, l'analyse des études de cas, les réponses apportées aux hypothèses de recherche ainsi que l'application des enseignements tirés à un terrain concret, permettent de souligner, l'importance du rôle de la politique foncière dans les mesures en matière d'aménagement du territoire que les communes peuvent prendre si elles veulent influencer de manière efficace leur développement territorial. Une bonne connaissance du contexte communal, des instruments de droit public et des outils de droit privé à disposition, ainsi que la façon de les coordonner sont donc des éléments essentiels pour les autorités publiques, de même que les ressources financières et humaines à investir. Par conséquent, si la mise en place d'une politique foncière est une action conséquente et mobilise de nombreuses ressources et moyens, il s'avère, au terme de ce travail de mémoire, qu'elle est un élément indispensable aux communes pour participer à la création d'un tissu urbain de qualité, respectueux des critères du développement durable et d'une utilisation mesurée du sol.

Septième partie

BIBLIOGRAPHIE

7. BIBLIOGRAPHIE

7.1. Articles

- Fauconnet-Falotti, M. (juin 2008). *Réflexions sur la mise en place d'une stratégie foncière pour la réalisation de logements sociaux : le cas de la ville de Genève*. In Urbia N°6 Urbanisme durable et enjeux fonciers. Lausanne : Observatoire universitaire de la Ville et du développement durable. [\[en ligne\]](#)
- Loderer, B. (2010). *Politique foncière. La spéculatrice avisée*. Hochparterre. In N°3/2010, supplément. L'essor d'une Ville. Comment Bienne s'est sortie seule de la crise.
- Prélaz-Droux, R. (juin 2008). *Des instruments fonciers pour faciliter les projets territoriaux*. In Urbia N°6 Urbanisme durable et enjeux fonciers. Lausanne : Observatoire universitaire de la Ville et du développement durable. [\[en ligne\]](#)
- Ruegg, J. (juin 2008). *Aménagement du territoire et question foncière : quelques points de repères*. . In Urbia N°6 Urbanisme durable et enjeux fonciers. Lausanne : Observatoire universitaire de la Ville et du développement durable. [\[en ligne\]](#)
- Tranda-Pittion, M. (2010). *Quelles politiques foncières pour le logement dans l'agglomération franco-valdo-genevoise ?* Revue de géographie alpine/Journal of Alpine Research, 98-2. [\[en ligne\]](#)
- Zufferey, J.-B. (2010). *Le droit des PPP : Etat des lieux*. In Marchés publics 2010. [\[en ligne\]](#)

7.2. Articles de loi

7.2.1. Droit constitutionnel

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst). RS 101. Etat le 23 septembre 2012

7.2.2. Législation fédérale

- Code civil suisse du 10 décembre 1907. RS. 210. Etat le 1^{er} janvier 2013
- Code des obligations (Loi fédérale complétant le Code civil suisse, livre cinquième : droit des obligations) du 30 mars 1911. RS. 220. Etat le 1^{er} janvier 2013
- Loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements du 4 octobre 1974 (LCAP). RS.843. Etat le 1^{er} janvier 2013
- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT). RS 700. Etat le 1^{er} novembre 2012
- Loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (LEx). RS. 711. Etat le 1^{er} janvier 2012
- Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE). RS.814.011. Etat le 1^{er} juin 2012

- Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT). RS 700.1. Etat le 1^{er} janvier 2013
- Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB). RS 814.41. Etat le 28 décembre 2012
- Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués du 26 août 1998 (OSites). RS 814.680. Etat le 1^{er} août 2012

7.2.3.Législations cantonales

Législation cantonale genevoise

- Loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC). RSG B 6 05
- Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt). RSG L 1 40
- Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL). RSG I 4 05
- Loi général sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD). RSG L 1 35
- Loi générale sur les zones de développement industriel du 13 décembre 1984 (LGZDI). RSG L 1 45

Législation cantonale bernoise

- Loi sur les constructions du 9 juin 1985. RSB 721.0
- Loi sur l'expropriation du 3 octobre 1965. RSB 711.0

Législation communale biennoise

- Délégation de compétences dans divers domaines du 15 août 1997. RDCo 152.113.9
- Ordonnance sur l'organisation de l'Administration municipale du 2 novembre 2012. (Ordonnance d'organisation). RDCo 152.011
- Règlement de la Ville du 9 juin 1996. RDCo 101.1

Législation cantonale jurassienne

- Décret concernant le permis de construire du 11 décembre 1992 (DPC). RSJU 701.51
- Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987 (LCAT). RSJU 701.1

Législation communale de la Ville de Delémont

- Règlement d'organisation de la commune municipale (ROCM) du 10 avril 1988. 101

Législation cantonale neuchâteloise

- Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (Cst. NE). RSN 101
- Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (LCAT). RSN 701.0
- Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 26 janvier 1987 (LEXUP). RSN 710
- Loi sur les communes du 21 décembre 1964 (LCo). RSN 171.1

Législation communale de la Ville de La Chaux-de-Fonds

- Règlement d'aménagement communal (RAC) du 26 octobre 1998. RSC 60.10

7.3. Cours

- Da Cunha, A. (2012). *Cours théories urbaines et métropolisation*. Lausanne : Université de Lausanne, Institut de géographie
- Pini, G (2011). *Cours géographie des transports*. Lausanne : Université de Lausanne, Institut de géographie

7.4. Documents officiels

- Association Esplanade (2008). *Rapport d'activité 2008*. La Chaux-de-Fonds : Association Esplanade. [\[en ligne\]](#)
- Association RUN (2009). *Guide du plan d'aménagement local PAL. Action foncière communale*. La Chaux-de-Fonds.
- Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (17 janvier 2001). *Rapport du Conseil communal au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds concernant la vente de terrains communaux en pleine propriété ou en droit de superficie et en réponse au postulat de M. Philippe Merz adopté le 18 février 1997*. La Chaux-de-Fonds : Conseil communal. [\[en ligne\]](#)
- Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (15 août 2007). *Rapport du Conseil communal au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds relatif aux objectifs de politique immobilière et foncière de la Ville de La Chaux-de-Fonds*. La Chaux-de-Fonds : Conseil communal. [\[en ligne\]](#)
- Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (06 février 2008). *Rapport du Conseil communal au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds relatif au rachat de deux sociétés immobilières, SI Hôtel Pierre-François SA et Intercommunale Gaz-Energie SA*. La Chaux-de-Fonds : Conseil communal. [\[en ligne\]](#)
- Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (27 août 2008). *Rapport du Conseil communal au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds relatif à la structuration et à la capitalisation des sociétés immobilières SI Hôtel Pierre-François SA, Intercommunale Gaz-Energie SA et Bloc 30 SA*. La Chaux-de-Fonds : Conseil communal. [\[en ligne\]](#)

- Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (06 septembre 2012). *Rapport du Conseil communal au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds relatif aux objectifs de politique foncière active de la Ville de La Chaux-de-Fonds*. La Chaux-de-Fonds : Conseil communal. [\[en ligne\]](#)
- Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (10 octobre 2012). *Rapport du Conseil communal au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds relatif à l'analyse du parc immobilier locatif de la Ville et à la définition des immeubles communaux pouvant être proposés à la vente*. La Chaux-de-Fonds : Conseil communal. [\[en ligne\]](#)
- Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds (06 février 2008). *Arrêté du Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds*. La Chaux-de-Fonds : Conseil général. [\[en ligne\]](#)
- Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds (17 septembre 2008). *Arrêté n°2 du Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds*. La Chaux-de-Fonds. Conseil général. [\[en ligne\]](#)
- Conseil fédéral, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses et Association des Communes Suisses (2012). *Projet de territoire Suisse*. Berne : Confédération suisse. [\[en ligne\]](#)
- Conseil fédéral (2010). *Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire*. Berne : Confédération suisse. [\[en ligne\]](#)
- Conseil Fédéral (2008). *Reconversion des friches industrielles et artisanales. Mesures d'encouragement*. Berne : Confédération suisse. [\[en ligne\]](#)
- Commission spéciale « sociétés immobilières » (16 décembre 2008). *Rapport de la commission spéciale « sociétés immobilières », du 17 novembre 2008, relatif à la structuration et à la capitalisation des sociétés immobilières SI Hôtel Pierre-François SA, Intercommunale Gaz-Energie SA et Bloc 30 SA*. La Chaux-de-Fonds : Commission spéciale « sociétés immobilières »
- Kolbrunner, S., Odiet, M., Reinhard, M., Schuppli, F. et Tobler, G. (2011). *Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération*. Berne : ARE et SECO. Confédération suisse. [\[en ligne\]](#)
- Office fédéral de l'aménagement du territoire (1997). *Conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT). Caractéristiques générales de l'instrument et principes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre*. Berne : Confédération suisse. [\[en ligne\]](#)
- Prélaz-Droux, R., Maunoir, A., et Tranda-Pittion, M. (2009). *Projet franco-valdo-genevois. Cahier N°10-3. Politique foncière et aménagement du territoire dans les cantons de Genève et Vaud*. [\[en ligne\]](#)

- RUN (2013). *Projet d'Agglomération RUN deuxième génération. Volet "transports et urbanisation"*. République et canton de Neuchâtel.
- Service d'urbanisme et de l'environnement de La Chaux-de-Fonds (2009). *Concours de projet d'urbanisme. Réflexions sur le quartier Est de la Ville de La Chaux-de-Fonds*. La Chaux-de-Fonds : Service d'urbanisme et de l'environnement de La Chaux-de-Fonds
- Secrétariat général SG DETEC (non mentionné). *Fiche d'information. Révision de la loi sur l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire en Suisse*. Berne : Confédération suisse. [\[en ligne\]](#)
- Straumann, A., Lüthi, S., Kellenberger, M. et Camenzind, R. (2012). *Aménagement du territoire : tendances et défis. Chiffres et données de référence pour le projet de territoire suisse*. Berne : Service du Projet de territoire Suisse, Office fédéral du développement territorial. [\[en ligne\]](#)
- Valda, A. et Westermann, R. (2006). *La Suisse et ses friches industrielles. Des opportunités de développement au cœur des agglomérations*. Berne : Office fédéral du développement territorial ARE, Office fédéral de l'environnement OFEV. [\[en ligne\]](#)
- Ville de Bienne (2012). *Stade de Bienne. Description du projet. Documentation pour le 1^{er} coup de pioche du 20 décembre 2012*. Bienne [\[en ligne\]](#)
- Ville de Genève (2009). *Plan directeur communal 2020. Renouvellement durable d'une ville-centre*. Genève. [\[en ligne\]](#)

7.5. Ouvrages

- Bichsel, D. (2010). *Des friches urbaines aux quartiers résidentiels. Pour un retour en ville?* Mémoire de Master. Lausanne : Université de Lausanne, Institut de géographie. [\[en ligne\]](#)
- Da Cunha, A. et Both, J.-F. (2004). *Métropolisation, villes et agglomérations. Structures et dynamiques socio-démographiques des espaces urbains*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique. [\[en ligne\]](#)
- Da Cunha, A. (2010). *Régimes d'urbanisation, âges et métamorphoses de la ville. Urbanisme durable, formes et structures de la ville contemporaine*. Notes de cours. Lausanne : Université de Lausanne, Institut de géographie
- Gerber, J.-D. (2008). *Les stratégies des grands propriétaires fonciers collectifs : Le cas des cantons et des communes de Bienne, La Chaux-de-Fonds et Zürich*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP. [\[en ligne\]](#)
- Guerrieri, A. (2011). *La maîtrise foncière des villes : Un levier pour la qualité urbaine et la durabilité*. Lausanne : Université de Lausanne : IGUL. [\[en ligne\]](#)

- Ischer, Patrick (2005). *La reconversion d'usines en logements à La Chaux-de-Fonds. Le caractère durable d'un processus. Les motivations d'un processus.* Neuchâtel : Institut de géographie, Université de Neuchâtel. [\[en ligne\]](#)
- Jeanneret, J.-D. (1998). *Le crématoire de La Chaux-de-Fonds. Une œuvre d'art totale.* La Chaux-de-Fonds : Service d'urbanisme. [\[en ligne\]](#)
- Kerloc'h, Y. (2005). *Controverse à La Chaux-de-Fonds ! Analyse du rejet d'un projet d'aménagement urbain : le projet « zone de rencontre ».* Neuchâtel, Université de Neuchâtel [\[en ligne\]](#)
- Mille, M.N., Cartoux, R., Coester, P., Ines, M., Laville, J., Oblin, M. et Simonetti, G. (2000). *Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial en Allemagne, Belgique, Grande Bretagne, Italie, Suisse.* Lyon : Certu. [\[en ligne\]](#)
- Nahrath, S. (2003). *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990.* Lausanne : IDHEAP. [\[en ligne\]](#)
- Thomann, C. (1965). *L'Histoire de La Chaux-de-Fonds inscrite dans ses rues.* Neuchâtel : Editions du Griffon, Trésor de mon pays. [\[en ligne\]](#)

7.6. Présentations

- Kuonen, F. (7 février 2013). *S'engager dans une politique foncière active.* Bienne : Département de l'urbanisme. Powerpoint de la présentation de l'ASPAN du 7 février 2013 à Fribourg
- Nahrath, S. (2 mai 2012). *Le rôle de la propriété foncière dans la politique d'aménagement du territoire en Suisse.* UER-Tourisme-IUKB. Powerpoint du cours
- Perregaux-DuPasquier, C. (21 mai 2010). *Des pistes pour accroître la construction de logements à loyers ou prix modérés.* Lausanne : VLP-ASPAN. [\[en ligne\]](#)
- Stauffer Y. (26 février 2013). *Séance sur les commissions immobilières.* La Chaux-de-Fonds : service économique
- Surchat Vial, N. (7 février 2013). *Les outils de la politique foncière à Genève. Exemples.* Genève : Département de l'urbanisme. Powerpoint de la présentation de l'ASPAN du 7 février 2013 à Fribourg

7.7. Sites internet

- Associaion PPP Suisse. [\[en ligne\]](#)
- Canton de Vaud. Aménagement et développement économique. *Site stratégique Littoral Parc* [\[en ligne\]](#)
- Comby foncier. [\[en ligne\]](#)
- Comité interpartis « Non à la révision ratée de la LAT ». [\[en ligne\]](#)

- Convers, C. (2012). *Les servitudes et les charges foncières*. Canton de Vaud. [\[Page Web\]](#) (consulté pour la dernière fois le 19.03.2013)
- European-Suisse (2010). *La Chaux-de-Fonds – Suisse – european 10 – Bâtir et habiter aux limites de la ville*. [\[Page Web\]](#)
- Geoportail du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (non mentionné). [\[en ligne\]](#)
- Gérance Esplanade.ch (non mentionné). *Les commerçants d'Esplanade*. La Chaux-de-Fonds. [\[Page Web\]](#) (consulté pour la dernière fois le 26.04.2013)
- Google Earth. [\[en ligne\]](#)
- Haefliger, C. (non mentionné). *Les gages immobiliers*. Canton de Vaud. [\[en ligne\]](#) (consulté pour la dernière fois le 19.03.2013)
- Office fédéral du développement territorial. [\[en ligne\]](#)
- Office fédéral de l'environnement. [\[en ligne\]](#)
- Office fédéral de l'environnement (2011, 22 novembre). *Politiques intégrées des sols : Une ressource convoitée mais limitée*. [\[Page Web\]](#) (consultée la dernière fois le 05.02.13)
- Parlement.ch. [\[en ligne\]](#)
- République et canton de Genève. *Aménagement, construction et logement*. [\[en ligne\]](#)
- République et canton de Neuchâtel. *Législation et jurisprudence*. [\[en ligne\]](#)
- RTS. *Archives de la radio télévision suisse. Inauguration de l'autoroute*. [\[Page Web\]](#) (consultée la dernière fois le 10.05.13)
- Stades.ch (2013). [\[en ligne\]](#)
- Swisstopo. *Voyage dans le temps Swisstopo*. [\[en ligne\]](#)
- TransN, Transports publics neuchâtelois. [\[en ligne\]](#)
- UrbaiNE. *Plateforme de l'urbanisme durable*. [\[en ligne\]](#)
- Vadec, Réseau de valorisation des déchets – Arc jurassien. [\[en ligne\]](#)
- Viteos. [\[en ligne\]](#)
- Ville de Bienne (non mentionné). [\[en ligne\]](#)
- Ville de Delémont (2013) [\[en ligne\]](#)
- Ville de Genève (non mentionné). [\[en ligne\]](#)
- Ville de La Chaux-de-Fonds. *Aménagement du territoire et planification*. [\[en ligne\]](#)
- Wüest & Partner (2008, été). *Inventaire des friches en Suisse*. [\[en ligne\]](#)

7.8. Logiciel utilisé

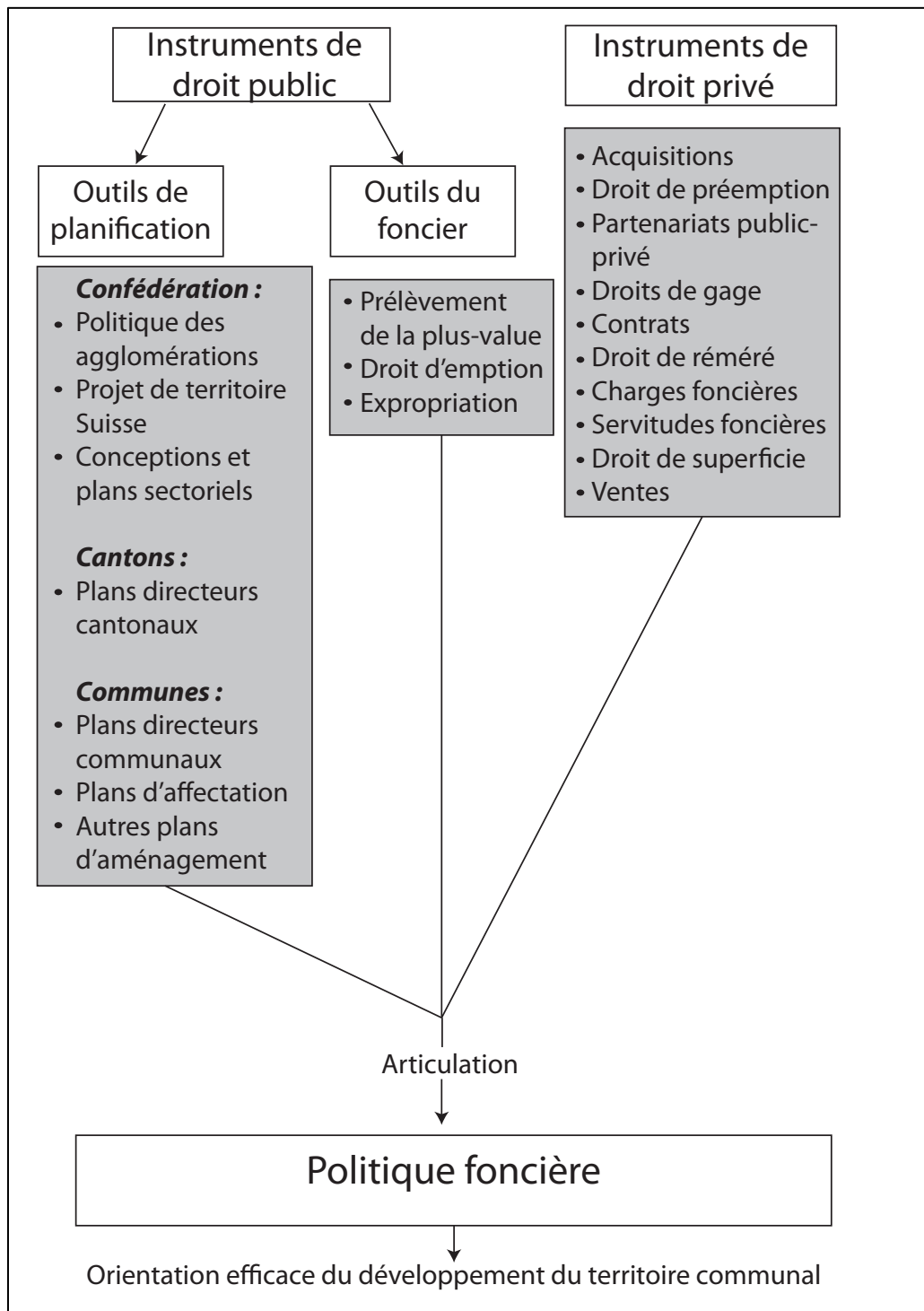
- Adobe Illustrator CS5

Huitième partie

ANNEXES

8. ANNEXES

Annexe 1 : Synthétisation des instruments de droit public et de droit privé à disposition des communes dans l'élaboration de leur politique foncière



Annexe 2 : Contrat-type de la commune de La Chaux-de-Fonds pour la constitution d'un droit de superficie

Constitution d'un droit de superficie à xx

Conditions du contrat

1. Parties

L'arrêté du Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds du x autorise le Conseil communal à constituer un droit de superficie au sens des articles 675 et 779 CCS en faveur de xx, sur un bien-fonds d'une surface d'environ xx m² à détacher de l'article xx du cadastre de La Chaux-de-Fonds/Les Eplatures (sur l'article xx désigné ci-dessus).

2. Objet du droit de superficie

Ce droit formera le nouvel article xx selon le plan du géomètre cantonal du xx signé par les parties et qui sera déposé au Registre foncier avec la réquisition d'inscription du présent contrat. Il sera immatriculé au Registre foncier comme droit distinct et permanent de la manière suivante xx.

3. Conditions du droit de superficie

a. Actes de disposition

Le droit de superficie est indivisible. Il ne peut être transféré sur une partie seulement du terrain grevé.

Des droits de superficie de second degré ainsi que des parts de propriété par étages ne peuvent être octroyés sur le fonds grevé qu'avec le consentement du superficiel, en l'occurrence la Ville de La Chaux-de-Fonds. Le consentement préalable de la Ville sera également requis pour la cession du droit de superficie lorsque ce dernier est octroyé moyennant une rente annuelle.

Le terrain grevé est mis à disposition du superficiel dans l'état où il se trouve, selon le Registre foncier et la loi, la propriétaire ne donnant aucune garantie quelconque quant aux défauts apparents ou cachés.

Les contenances résultent de la mensuration officielle.

En cas d'aliénation du droit de superficie, l'acquéreur est lié par les obligations du présent contrat notamment par l'obligation de payer la rente superficiale.

b. Entrée en jouissance

L'entrée en jouissance est fixée au xx (jour de l'inscription du présent acte au Registre foncier).

c. Frais et contributions liées aux constructions

De cette date, le superficiel supporte toutes les charges et contributions afférentes à l'immeuble, notamment les primes d'assurance incendie, les taxes et les contributions d'équipement.

d. Location et fermage

L'immeuble est vendu libre de tout bail.

e. Contenu du droit

Le titulaire du droit de superficie est autorisé à construire, maintenir et exploiter sur le fonds grevé une construction à usage de xx dans les limites des dispositions légales et conformément à la description qui en est donnée dans la demande d'autorisation de construire no xx du xx et sur les plans approuvés par la Ville.

Sont réservées les conditions de sanction posées par le Conseil communal dans le permis de construire.

Toute modification éventuelle, y compris la démolition de constructions ne pourra être exécuté qu'avec l'accord préalable de la Ville, pour autant qu'elle soit admissible au regard des dispositions légales sur les constructions et aie fait l'objet des autorisations administratives indispensables à cet effet.

f. Responsabilité

Le superficiaire répond de tous les dommages que ses constructions et installations pourraient faire subir à la Ville, aux voisins ou aux entrepreneurs.

Il est tenu de s'assurer de façon adéquate contre ces risques.

S'il est fait appel à la Ville pour réparer des dommages provoqués par ces ouvrages ou l'utilisation de ceux-ci, le superficiaire est tenu de lui rembourser intégralement les indemnités versées et les frais de procès éventuels.

g. Entretien

Pendant la durée du droit de superficie, le superficiaire doit entretenir convenablement ses bâtiments, ouvrages et installations.

La Ville est habilitée à contrôler périodiquement l'état des constructions.

h. Durée du droit de superficie

Le droit de superficie est concédé pour une durée de xx ans échéant le xx.

Le droit de superficie s'éteint à l'expiration de cette durée lorsque les parties ne sont pas convenues d'une prolongation de ce droit en en fixant les modalités dans un nouveau contrat constitutif inscrit au Registre foncier avant la date d'expiration.

Des pourparlers seront engagés entre les parties au moins 5 ans avant cette échéance pour déterminer leurs intentions à ce sujet.

i. Reconduction du droit de superficie

En cas de non-renouvellement du droit de superficie à l'expiration de sa durée et si les parties ne peuvent pas se mettre d'accord pour l'achat de terrain par le superficiaire, les diverses constructions et installations sises sur la parcelle font retour à la Ville.

A moins que ces constructions et installations soient sans valeur vénale à ce moment-là, la Ville est tenue de verser au superficiaire une indemnité en espèces pour les ouvrages qui lui reviennent.

L'indemnité échoit le jour du transfert du droit de superficie à la Ville.

Elle n'est versée au superficiaire qu'avec le consentement des créanciers hypothécaires.

Le montant de l'indemnité est fixé sur la base de la valeur vénale des bâtiments et installations, compte tenu de leur vétusté et de leur état d'entretien, mais à l'exclusion formelle de la valeur du sol ou de celle procurée par la situation du bien-fonds.

N'entreront en considération pour déterminer l'indemnité à payer au superficiaire que la valeur des bâtiments et ouvrages mentionnés ci-dessus et celle des constructions que la Ville a spécialement autorisées ultérieurement. La sanction n'emporte pas à elle-seule l'autorisation spéciale dont il est question.

Les dettes découlant du présent contrat, y compris la rente superficiaire échue pour les années antérieures et celle due pour l'année en cours sont déduites du montant de l'indemnité.

j. Retour anticipé du droit de superficie

La Ville peut provoquer le retour anticipé du droit de superficie avec tous les droits et obligations qui y sont attachés si le superficiaire excèdent gravement leur droit réel ou violent gravement des obligations contractuelles et, en outre, en application de l'article 779 h CCS dans les cas suivants :

- Si la construction industrielle que l'acquéreur se propose d'édifier sur ledit fonds n'est pas commencée dans un délai d'un an à compter de la signature du présent contrat/du jour de l'inscription du droit de superficie au Registre foncier.
- Si la construction n'est pas terminée de telle sorte qu'elle soit utilisable dans un délai de trois ans dès la signature du présent contrat/de l'inscription au Registre foncier.
- Si le superficiaire n'entretient pas convenablement les bâtiments et les ouvrages construits sur le fonds grevé et leurs abords ou dépare le site de toute autre manière.
- Si les constructions et installations sont détruites et que le superficiaire ne les reconstruit pas après avoir été mis en demeure de le faire dans un délai raisonnable qui ne dépassera pas deux ans.
- Si le superficiaire construit des bâtiments ou des ouvrages non conformes à ceux prévus à l'article 2.4 ci-dessus mentionné, sans autorisation formelle et préalable de la propriétaire du fonds.
- Si les bâtiments ne sont pas affectés selon les buts de la promotion économique conformément au point 3n des présentes conditions.
- Si le superficiaire est en demeure de plus de 6 mois dans le paiement de la rente fixée sous chiffre xx ci-après.

Les frais relatifs à l'exercice du droit de réméré pour tous les cas évoqués ci-dessus incombent au superficiaire, en quoi qu'ils puissent consister (frais notariaux, de Registre foncier, droit de timbre, etc.). En outre le superficiaire dédommagera la Ville pour les diverses opérations effectuées.

La requête de la Ville sera précédée d'un avertissement formel et notifiée au superficiaire par un pli recommandé au moins six mois à l'avance.

L'indemnité équitable versée au superficiaire sera versée sur la base de la valeur vénale des constructions et installations transférées à la Ville compte tenu des fautes commises par le bénéficiaire qui n'a pas rempli ses engagements. Les dépenses de plus-value effectuées ultérieurement seront prises en compte seulement si elles ont été préalablement approuvées par le propriétaire du terrain.

L'indemnité comprend le montant de la rente semestrielle payée à d'avance correspondant à la durée pendant laquelle le titulaire n'a pas joui de son droit de superficie jusqu'au prochain terme de paiement.

L'indemnité sert en premier lieu à rembourser les créances hypothécaires. De plu, la Ville est en droit de déduire de l'indemnité les sommes que lui doit éventuellement encore le superficiaire.

k. Gages immobiliers

Le superficiaire est tenu d'amortir ses dettes hypothécaires de façon qu'à l'extinction du droit de superficie, les créances garanties par des gages immobiliers soient entièrement remboursées.

l. Droit de préemption

Les parties s'obligent réciproquement à s'avertir de tout acte de disposition pouvant donner lieu à l'exercice du droit de préemption légal de l'article 682 al. 2 CCS, portant sur le droit de superficie immatriculé ou sur le fonds grevé et ceci avant la signature de tel acte avec un tiers ; le destinataire de cet avis devra donner sa détermination dans un délai d'un moins dès réception dudit avis, son droit cessera s'il ne le fait pas valoir dans ce délai. Les parties s'engagent à reporter et à faire reporter cette obligation à charge de tous nouveaux acquéreurs.

En cas d'exercice du droit de préemption par la Ville, le prix de rachat sera déterminé come suit :

- Sur une parcelle nue, le prix correspondra au montant de la rente semestrielle payé d'avance correspondant à la durée pendant laquelle le titulaire n'a pas joui de son droit de superficie jusqu'au prochain terme de paiement.
- Sur une parcelle comportant un bâtiment en construction, le prix correspondra à celui mentionné ci-dessus augmenté des factures payées pour les travaux de construction représentant une plus-value.
- Sur une parcelle comportant un bâtiment terminé, en exploitation, le prix correspondra à celui mentionné ci-dessus, augmenté de la valeur vénale des constructions et installations.

Les frais relatifs à l'exercice du droit de préemption pour tous les cas évoqués ci-dessus incombent à l'acheteur, en quoi qu'ils puissent consister (frais notariaux, de Registre foncier, droit de timbre, etc).

Ces conditions particulières seront annotées au Registre foncier.

m. Equipement

La parcelle sera équipée par les Travaux publics et Viteos SA. L'équipement consiste en l'amenée de l'eau, du gaz et de l'électricité de la voie publique et des conduites d'évacuation des eaux claires et usées à proximité de la parcelle. En application du règlement communal concernant l'équipement des terrains constructibles du 29 juin 2009, la Ville de La Chaux-de-Fonds prélèvera des taxes et / ou contributions d'équipement lors de la délivrance du permis de construire, le montant de ces taxes et contributions étant une des charges de cette décision.

Depuis les réseaux principaux permettant le raccordement, les travaux et équipements incombent au superficiaire, de même que les taxes et contributions correspondantes. Le superficiaire mettra gratuitement à la disposition de VITEOS SA les emplacements nécessaires à l'installation de leurs équipements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du bâtiment.

Le superficiaire est tenu d'accorder gratuitement les droits de passages pour toutes les conduites de l'eau, du gaz, de l'électricité et d'évacuation des eaux, claires et usées, que ces conduites servent à sa propre alimentation ou à celle d'autres terrains. Il s'engage à ne pas construire et à ne pas planter d'arbres à moins de 1,5 mètre des tracés ainsi qu' à ne pas modifier les niveaux sur ceux-ci.

n. Obligation de construire

Afin de répondre au but de la promotion économique communale, le superficiaire s'engage à ériger sur le terrain un bâtiment destiné à abriter des entreprises industrielles ou de services avec siège social à La Chaux-de-Fonds. Il s'engage à ne pas utiliser le fonds pour un autre but. Sont notamment exclues les activités suivantes : carrosseries, garages industriels, établissements publics visés par la loi cantonale relative à cet objet, supermarchés et autres centres commerciaux, instituts sportifs ou de soins corporels.

Sont en outre réservées les différentes conditions de sanctions émises par le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds et le Conseil d'Etat lors du dépôt des demandes d'autorisation de construire.

o. For

Tout litige entre parties sera soumis au Tribunal compétent du For de La Chaux-de-Fonds qui est désigné comme for de poursuite.

Toutefois les contestations relatives à la valeur du sol ou à celle des constructions seront tranchées par trois experts-arbitres siégeant également à La Chaux-de-Fonds et désignés comme suit : un par chaque partie et l'autre par les deux premiers ou, à défaut d'entente, par le Président du Tribunal I du district. Le concordat intercantonal sur l'arbitrage auquel le Canton de Neuchâtel a adhéré le 5 octobre 1970 est applicable ou toutes autres dispositions semblables l'ayant remplacé à l'époque du litige.

p. Prix

Aux conditions qui précèdent, le présent droit de superficie est octroyé moyennant paiement d'une redevance annuelle de xx francs le mètre carré.

Cette rente est payable par semestre d'avance, les 15 janvier et 15 juillet de chaque année. La première période depuis la date de signature de l'acte authentique / l'inscription au Registre foncier / l'octroi du permis de construire court jusqu'à la prochaine échéance.

La rente superficière est indexée au 1^{er} janvier de chaque année à l'indice suisse des prix à la consommation. Le prix de xx francs correspond à l'IPC du mois d'(mois) (année) ascendant à xx points.

Indice IPC (mois) (année) x Fr. (montant initial de la vente) = nouveau prix
IPC de base

Pour les paiements en retard, il est dû un intérêt à un taux équivalent à celui appliqué par la BCN pour les hypothèques de premier rang.

En application de l'article 779 i CCS, le superficiaire constitue en faveur de la Ville, une hypothèque de Fr. xx (3x la rente annuelle) grevant le droit de superficie en garantie de la rente et de toutes les obligations découlant du présent contrat.

Ce droit de gage grève en premier rang le droit de superficie, aucun autre gage ne devant le primer.

Une compensation avec la rente du droit de superficie est exclue tant que le superficiaire n'est pas au bénéfice d'une créance fondée sur un titre exécutoire.

q. Reprise des obligations contractuelles

Les parties s'engagent à imposer à leur ayant-cause la reprise des obligations contractuelles découlant du présent acte.

Annexe 3 : Contrat-type de la commune de La Chaux-de-Fonds pour la cession d'un terrain à une société

Cession d'un terrain à la société xxx

Conditions du contrat

1. Objet de la cession

Surface d'environ xx m² à détacher du bien-fonds n° xx du cadastre des Eplatures afin d'y ériger des bâtiments industriels.

2. Parties

L'arrêté du Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds du xx autorise le Conseil communal à céder le bien-fonds à la société xx. La Ville sera représentée par xx, conseiller communal directeur de l'économie et de l'urbanisme, et xx, directeur des infrastructures et énergies, conformément à la délégation de pouvoir établie.

3. Conditions

a. Actes de disposition

La parcelle est vendue dans son état actuel, avec ses droits et servitudes, selon le Registre foncier et la loi, la venderesse ne donnant aucune garantie quelconque quant aux défauts apparents ou cachés.

Le notaire a expressément informé les comparantes de la portée de la clause d'exclusion de garantie qui précède et du fait que les restrictions de propriétés fondées sur le droit public, telles que plans d'aménagement d'alignement, de quartier et autres semblables, ne sont pas mentionnées au Registre foncier.

Les contenances résultent des mensurations officielles faites par le Service cantonale des mensurations cadastrales.

b. Prix

Le prix de vente est fixé à CHG xx.-/m², soit CHF xx.-. La somme sera versée (sur le compte BCN xxxxx en faveur de la Direction des Finances communales, Rue de la Serre 23, 2301 La Chaux-de-Fonds) lors de la signature de l'acte.

c. Frais

L'acquiesse supportera les frais d'acte, de mutation du Registre foncier, de plans, d'abornement, les lods ainsi que de toutes les charges et contributions, telles que celles dues en cas de plus-value conformément à la loi sur l'aménagement du territoire, afférents à la parcelle cédée.

d. Entrée en jouissance

L'entrée en jouissance est immédiate.

e. Location et fermage

L'immeuble est vendu libre de tout bail.

f. Equipement

La parcelle sera équipée par les Travaux publics et Viteos SA. L'équipement consiste en l'aménée de l'eau, du gaz et de l'électricité de la voie publique et des conduites d'évacuation des eaux claires et usées à proximité de la parcelle. En application du règlement communal concernant l'équipement des terrains constructibles du 29 juin 2009, la Ville de La Chaux-de-Fonds prélèvera des taxes et / ou contributions d'équipements lors de la délivrance du permis de construire ; le montant de ces taxes et contributions étant une des charges de cette décisions.

Depuis les réseaux principaux permettant le raccordement, les travaux et équipements incombent à l'acquéreur, de même que les taxes et contributions correspondantes. L'acquéreur mettra gratuitement à la disposition de Viteos SA les emplacements nécessaires à l'installation de leurs équipements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du bâtiment.

L'acquéreur est tenu d'accorder gratuitement les droits de passages pour toutes les conduites de l'eau, du gaz, de l'électricité et d'évacuation des eaux, claires et usées, que ces conduite servent à sa propre alimentation ou à celles d'autres terrains. Il s'engage à ne pas construire et à ne pas planter d'arbres à moins de 1,5 mètre des tracés ainsi qu'à ne pas modifier les niveaux sur ceux-ci.

La présence et l'exploitation des conduites et installations sur la parcelle seront réglées par une convention de servitudes inscrite au Registre foncier par et aux frais des services communaux concernés et de Viteos SA, à moins que ceux-ci n'y renoncent.

Le surplus de terre végétale enlevée lors de la réalisation du bâtiment devra être mis à disposition de la Ville gratuitement.

g. Obligation de construire

Afin de répondre au but de la promotion économique communale, l'acquéreur s'engage à ériger sur le terrain vendu un bâtiment destiné à abriter une entreprise industrielle **avec siège social à La Chaux-de-Fonds**. Il s'engage à ne pas utiliser le fonds pour un autre but. Sont notamment exclues les activités suivantes : carrosseries, garages industriels, établissements publics visés par la loi cantonale relative à cet objet, supermarchés et centres commerciaux, instituts sportifs ou de soins corporels.

Sont en outre réservées les différentes conditions de sanctions émises par le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds et le Conseil d'Etat lors du dépôt des demandes d'autorisation de construire ainsi que les dispositions de la législation fédérale en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

h. Constitution d'un droit de réméré

L'acquéreur déclare concéder à la Ville de La Chaux-de-Fonds, qui accepte, un droit de réméré partiellement qualifié sur tout ou partie de l'immeuble ici vendu.

Les conditions de ce droit sont les suivantes :

1.

Le droit de réméré peut être exercé dans les cas suivants :

- Si la construction industrielle que l'acquéreur se propose d'édifier sur ledit fonds n'est pas commenc e dans un délai d'un an à compter de la signature du présent acte ;
- Si la construction n'est pas terminée de sorte que l'usine entre en activité dans un délai de trois ans dès la signature du présent acte ;
- Si les bâtiments ne sont pas affectés selon les buts de la promotion économique conformément au point e des conditions mentionnées ci-dessus.

2.

Le droit de réméré est conclu pour une durée de 25 ans (vingt-cinq)   compter de la signature du présent acte.

Il arrive donc à échéance le

3.

Les comparantes conviennent de faire annoter le droit de réméré au Registre foncier pour une durée de 25 ans.

4.

Le prix de rachat en cas d'exercice du droit de réméré est déterminé comme suit :

- Sur une parcelle nue, le prix correspondra à celui payé par l'acquéreur, soit Fr. xx.- le mètre carré ;
- Sur une parcelle comportant un bâtiment en construction, le prix correspondra à celui mentionné ci-dessus augmenté des factures payées pour les travaux de construction représentant une plus-value ;
- Sur une parcelle comportant un bâtiment terminé, en exploitation, le prix correspondra à celui mentionné ci-dessus, indexé selon l'indice des prix à la consommation calculé depuis la date de signature de l'acte et augmenté des factures payées pour les travaux de construction représentant une plus-value, indexées selon l' "indice suisse semestriel des prix de la construction, Espace Mittelland, rubrique Construction : total", calculé depuis la date d'établissement des factures, diminué de la moins-value éventuelle dues à des vices de construction ou des défauts d'entretien ;
- 10 ans après la signature de l'acte de vente, le rachat se fait au prix du marché.

5.

Les frais relatifs à l'exercice du droit de réméré pour tous les cas évoqués ci-dessus incombent à l'acheteur (xxxx), en quoi qu'ils puissent consister (frais notariaux, de Registre foncier, droit de timbre, etc.)

i. Constitution d'un droit de réméré partiel

Au cas où la surface vendue à teneur du présent acte ne serait pas utilisée conformément au but initial, soit au cas où le projet ne se réaliserait pas conformément aux prévisions ou s'il apparaît que la surface de terrain mise à disposition de l'entreprise est disproportionnée par rapport aux besoins réels, la Ville de La Chaux-de-Fonds a la possibilité de racheter la partie du terrain non-utilisée.

Dans ce cas, le prix de rachat est celui figurant dans l'acte (au m²), indexé sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation calculé depuis la date de signature de l'acte.

Les conditions de ce droit sont les suivantes :

1.

Le droit de rachat partiel est conclu pour une durée de 25 ans à compter de la signature du présent acte, soit jusqu'au ...

2.

Les comparantes conviennent de faire annoter le présent droit de rachat partiel au Registre foncier pour une durée de 25 ans.

3.

Les frais relatifs à l'exercice du droit de rachat partiel pour tous les cas évoqués ci-dessus incombent à la Ville de La Chaux-de-Fonds, en quoi qu'ils puissent consister (frais notariaux, de Registre foncier, droit de timbre, etc).

j. Constitution d'un droit de préemption

L'acquéreur déclare accorder à la Ville de La Chaux-de-Fonds un droit de préemption partiellement qualifié sur tout ou partie de l'immeuble ici vendu.

Les conditions de ce droit sont les suivantes :

1.

Le droit de préemption peut être exercé en cas d'aliénation,, par l'acquéreur de tout ou partie du terrain ou du bâtiment construit ou de tout acte juridique équivalent à une aliénation.

2.

Le droit de préemption est conclu pour une durée de 25 ans à compter de la signature du présent acte, soit jusqu'au...

3.

Les comparantes conviennent de faire annoter le présent droit de préemption au Registre foncier pour une durée de 25 ans.

4.

Le prix de rachat en cas d'exercice du droit de préemption est déterminé comme suit :

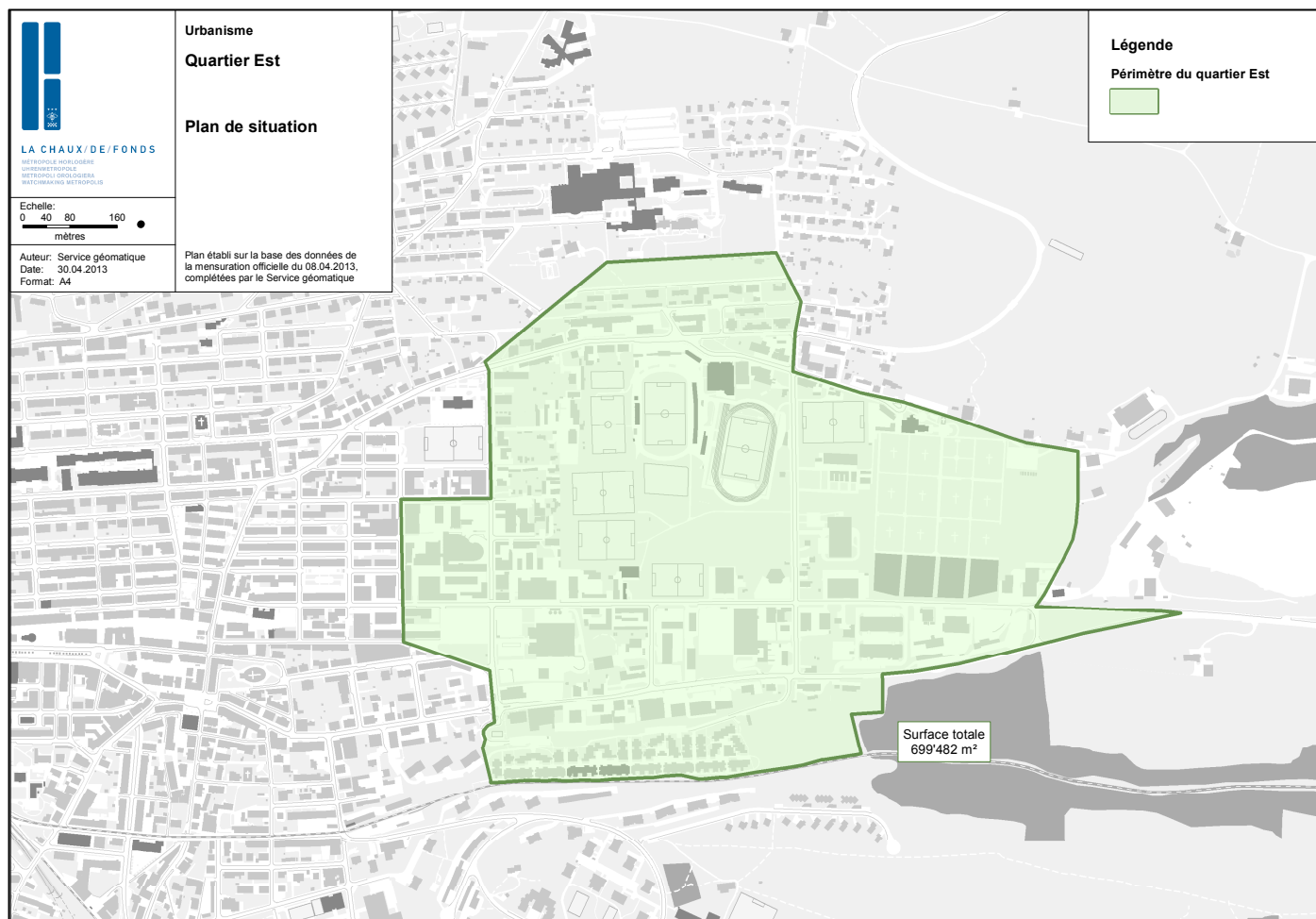
- Sur une parcelle nue, le prix correspondra à celui payé par l'acquéreur, soit Fr. xx.- le mètre carré ;
- Sur une parcelle comportant un bâtiment en construction, le prix correspondra à celui mentionné ci-dessus augmenté des factures payées pour les travaux de construction représentant une plus-value ;

- Sur une parcelle comportant un bâtiment terminé, en exploitation, le prix correspondra à celui mentionné ci-dessus, indexé selon l'indice des prix à la consommation calculé depuis la date de signature de l'acte et augmenté des factures payées pour les travaux de construction représentant une plus-value, indexées selon l' "indice suisse semestriel des prix de la construction, Espace Mittelland, rubrique Construction : total", calculé depuis la date d'établissement des factures, diminué de la moins-value éventuelle due à des vices de construction ou des défauts d'entretien ;
- 10 ans après la signature de l'acte de vente, le rachat se fait au prix du marché.

5.

Les frais relatifs à l'exercice du droit de préemption pour tous les cas évoqués ci-dessus incombent à la Ville, en quoi qu'ils puissent consister (frais notariaux, de Registre foncier, droit de timbre, etc).

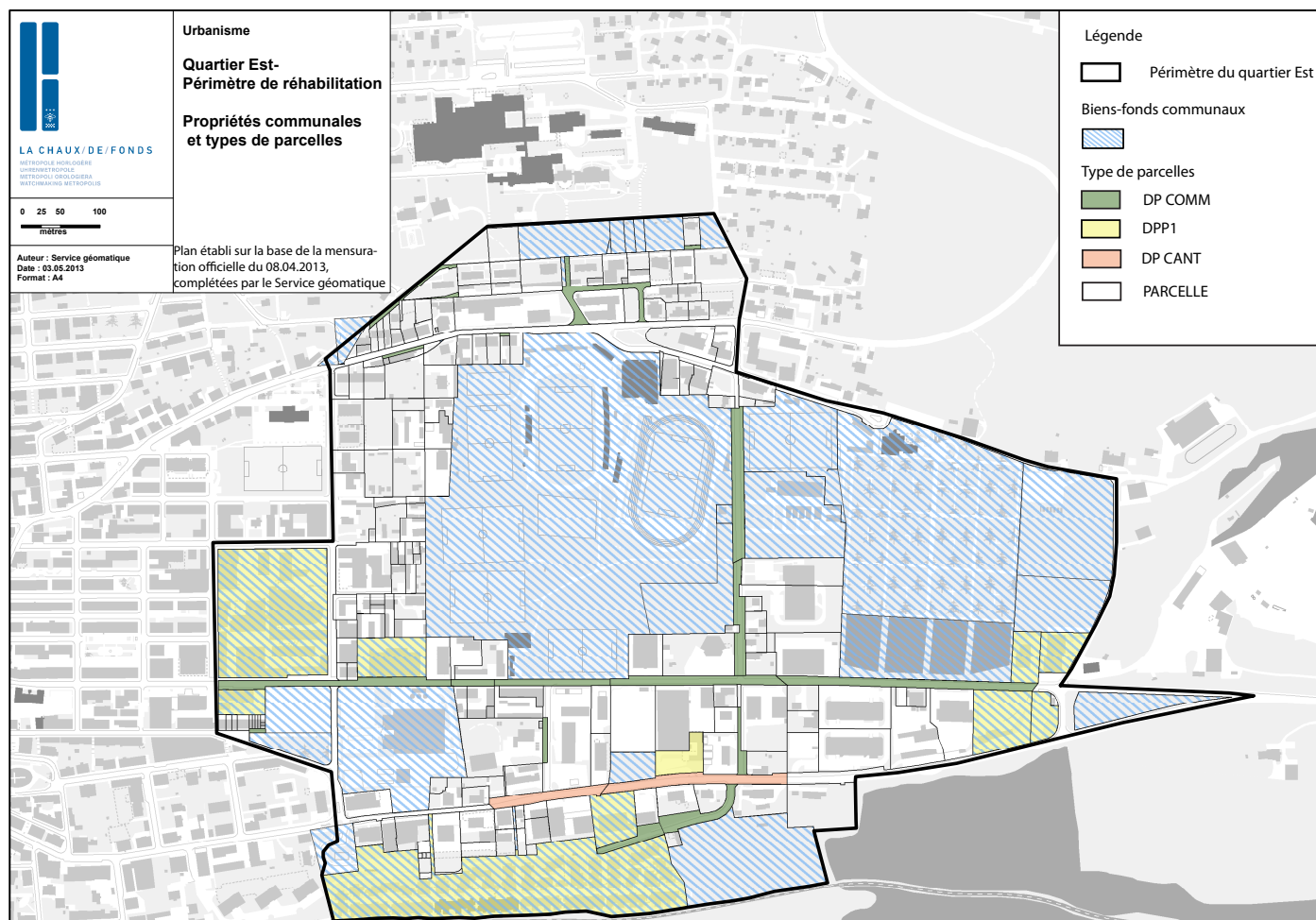
Annexe 4 : Périmètre de réhabilitation du quartier Est



Périmètre de réhabilitation du quartier Est.

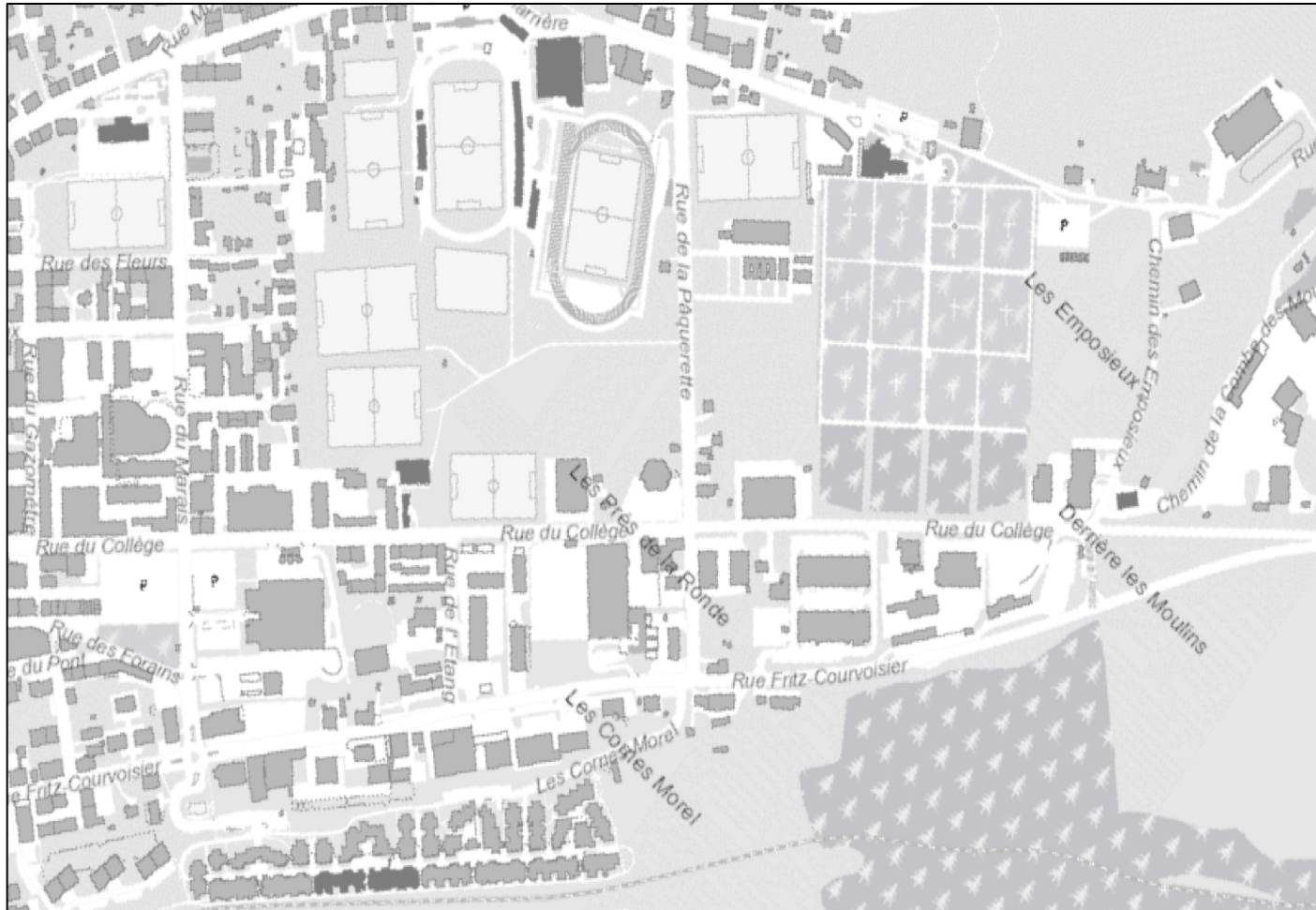
Source : Plan établi sur la base de la mensuration officielle, complété par le Service Géomatique de la Ville de La Chaux-de-Fonds © 2013 / Service de la Géomatique et du Registre Foncier

Annexe 5 : Carte des propriétés de la Ville de La Chaux-de-Fonds à l'intérieur du périmètre



Propriétés de la Ville de La Chaux-de-Fonds dans le quartier Est
Source : Biens-fonds communaux et DDP © 2013 / Géomètre communal de La Chaux-de-Fonds

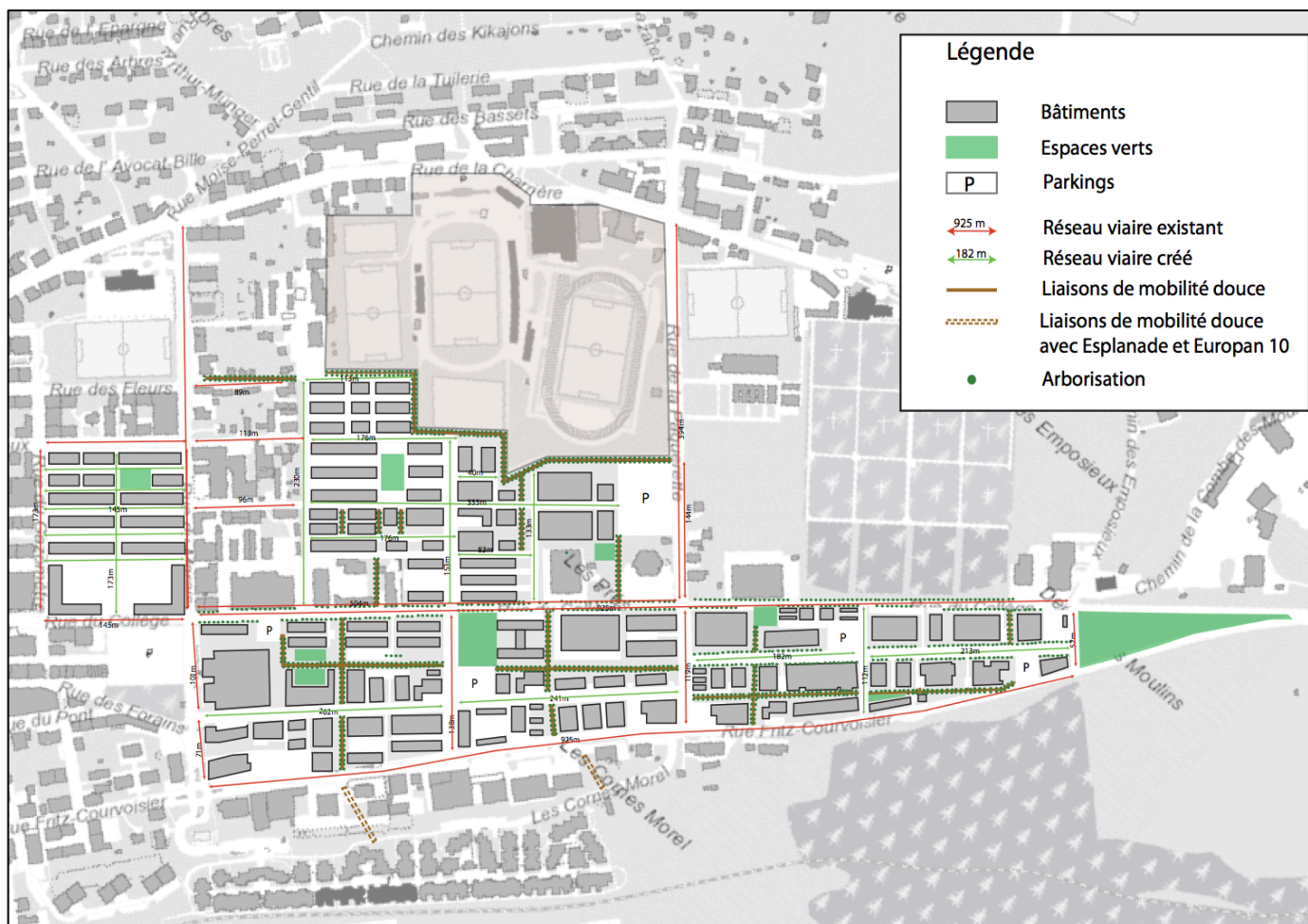
Annexe 6 : Le périmètre du quartier Est avant réhabilitation



Le quartier Est avant réhabilitation

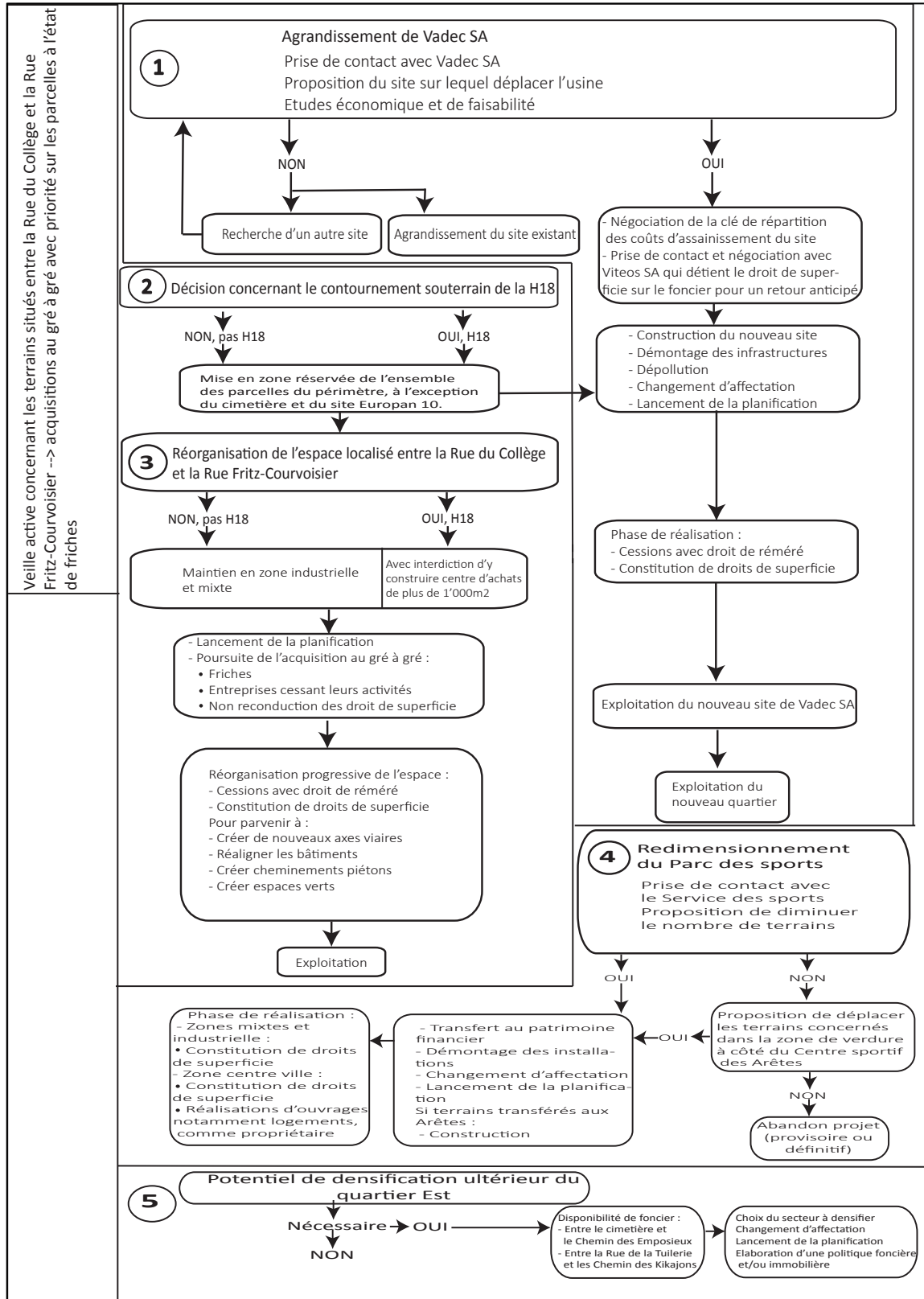
Source : Adapté depuis fonds de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013 [\[en ligne\]](#)

Annexe 7 : Le périmètre du quartier Est après réhabilitation



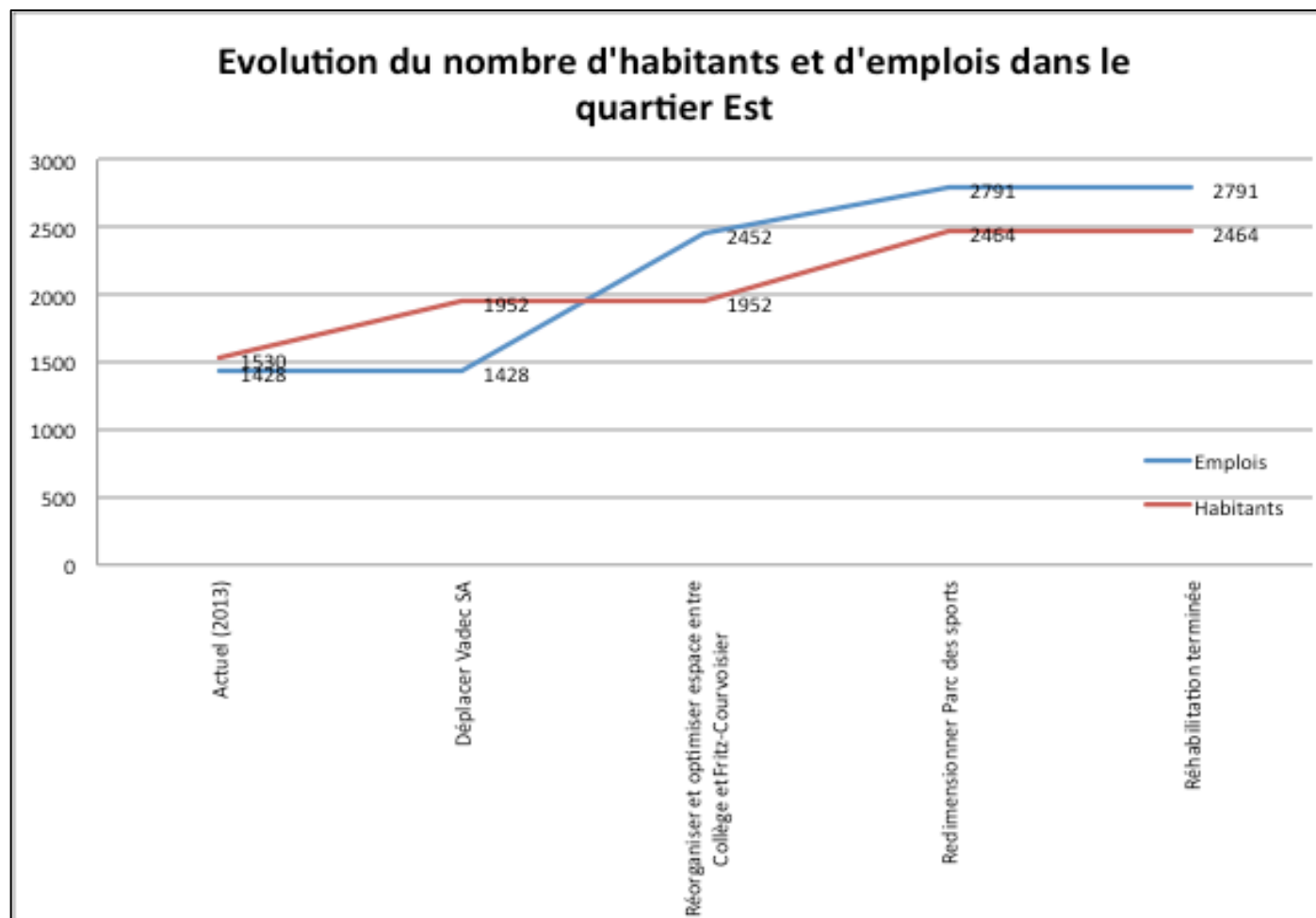
Le quartier Est une fois revalorisé grâce à la mise en place d'une planification et d'une politique foncière adéquate
 Source : Adapté depuis un fond de plan du Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds © 2013 [\[en ligne\]](#)

Annexe 8 : Schéma illustrant la manière dont les différentes propositions faites en termes de réhabilitation peuvent s'articuler entre elles et dans le temps



Graphique établi sur la base des chiffres figurant dans ce travail de mémoire. Le 30.05.2013. Angélique Nobs

Annexe 9 : Evolution de la population et des emplois dans le quartier Est au fur et à mesure de la réalisation des différents projets présentés dans ce travail



Evolution de la population et des emplois dans le quartier Est au fur et à mesure de la réalisation des différents projets
Source : Données fournies par le Service Géomatique de La Chaux-de-Fonds, 2013