



Commune de
Val-de-Ruz

TROISIÈME ÉTAPE DE L'ÉLABORATION DU PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL (PAL) DE VAL-DE-RUZ

Rapport au Conseil général à l'appui d'une demande d'un
crédit d'engagement de CHF 720'400

Version : 1.0 - TH 477572

Auteur : Conseil communal

Date : 02.06.2021



Table des matières

1.	Introduction	4
2.	Processus d'élaboration du PAL.....	5
2.1.	Schéma de référence du processus	5
2.2.	Rappel des étapes précédentes	6
2.2.1	Le plan directeur régional	6
2.2.2	La première étape de l'élaboration du PAL.....	7
2.2.3	La deuxième étape de l'élaboration du PAL.....	9
2.3.	La troisième étape de l'élaboration du PAL	14
2.4.	Calendrier indicatif.....	16
3.	Coûts	18
3.1.	Situation	18
3.2.	Récapitulatif de la demande de crédit	19
3.3.	Conséquences financières.....	19
4.	Consultation de la CDTD et de la CGF	20
5.	Impact sur le personnel communal	20
6.	Vote à la majorité simple du Conseil général	20
7.	Conclusion.....	20
8.	Projet d'arrêté.....	22
9.	Annexes.....	23

Liste des figures

Figure 1 : Schéma d'élaboration du PAL	5
Figure 2 : Troisième étape – formalisation du PAL	14
Figure 3 : Calendrier prévisionnel de la formalisation du PAL	17
Figure 4 : Calendrier prévisionnel de la procédure de validation du PAL	17



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz
Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

Liste des abréviations principales

Abréviation	Signification	Abréviation	Signification
AIHC	Accord intercantonal sur l'harmonisation des termes en matière de construction	OPB	Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986
ARE	Office fédéral du développement territorial	OPair	Ordonnance sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985
BAMO	Bureau d'aide au maître de l'ouvrage	OPAM	Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs
CDTD	Commission du développement territorial et durable	PAL	Plan d'aménagement local
CGF	Commission de gestion et des finances	PDC	Plan directeur cantonal
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement	PDR	Plan directeur régional
EMS	Établissements médicaux-sociaux	RELCAT	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 16 octobre 1996
Ha	Hectares	RELCMP	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur les marchés publics, du 3 novembre 1999
HT	Hors taxes	RLFinEC	Règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat et des Communes, du 20 août 2014
IMVT	Institut du management des villes et du territoire, de la Haute école de gestion ARC	SAT	Service de l'aménagement du territoire
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979	SPCH	Service des ponts et chaussées
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991	TTC	Toutes taxes comprises
LFinEC	Loi sur les finances de l'Etat et des communes, du 24 juin 2014	ZUP	Zone d'utilité publique
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000		



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

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

1. Introduction

La mise en œuvre de la planification territoriale de Val-de-Ruz est un travail de longue haleine ; elle se poursuit dans le respect du calendrier et des étapes décrits dans le rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant l'élaboration d'un plan d'aménagement local (PAL), du 30 avril 2018 (réf. R18.007).

Le rapport du Conseil communal à l'appui d'une demande d'un crédit d'engagement de CHF 88'000 pour la première étape de l'élaboration du PAL (réf. R18.017) a été adopté par le Législatif en date du 5 novembre 2018, de même que le rapport demandant l'instauration d'une zone réservée sur le territoire de Val-de-Ruz, ceci en vue de garantir auprès du Canton et de la Confédération le redimensionnement de la zone à bâtir, jugée surdimensionnée en regard des quinze à vingt prochaines années (réf. R18.016).

Le rapport du Conseil communal à l'appui d'une demande d'un crédit d'engagement de CHF 270'000 pour la deuxième étape de l'élaboration du PAL (réf. R19.013) a été adopté par le Législatif en date du 16 décembre 2019. Cette deuxième étape a permis d'assurer la cohérence de l'ensemble de la révision en définissant une stratégie d'aménagement au travers d'un projet de territoire communal qui servira de fil conducteur pour les Autorités communales lors des quinze à vingt prochaines années et qui, principalement, vise à préparer le terrain et à définir les principes majeurs sur lesquels le PAL devra se construire.

Aujourd'hui, il s'agit de soumettre au Conseil général une demande de crédit d'engagement de CHF 720'400 pour la troisième étape de l'élaboration du PAL, c'est-à-dire sa formalisation : l'établissement des études de détails, du plan d'aménagement proprement dit et du règlement qui l'accompagne.

La quatrième et dernière étape du processus consistera à soumettre au Conseil général l'adoption du nouveau PAL de Val-de-Ruz, en septembre 2023 si le projet continue à se dérouler comme prévu. Dans tous les cas, une adoption du nouveau PAL doit intervenir avant février 2024 ; dans le cas contraire, les éventuelles indemnités pour expropriation matérielle ne seront pas prises en charge par l'État dans leur totalité¹.

¹ Article 41, alinéa 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) : « Sauf convention contraire ou cas particulier, le taux de la participation [...] est de : 100 % lors d'une révision générale du plan d'affectation des zones adoptée par le Conseil général dans les 5 ans dès l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral [...] ; 75% lors des révisions générales ou partielles ultérieures du plan d'affectation des zones ou d'une planification de détail ».



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

2. Processus d'élaboration du PAL

2.1. Schéma de référence du processus

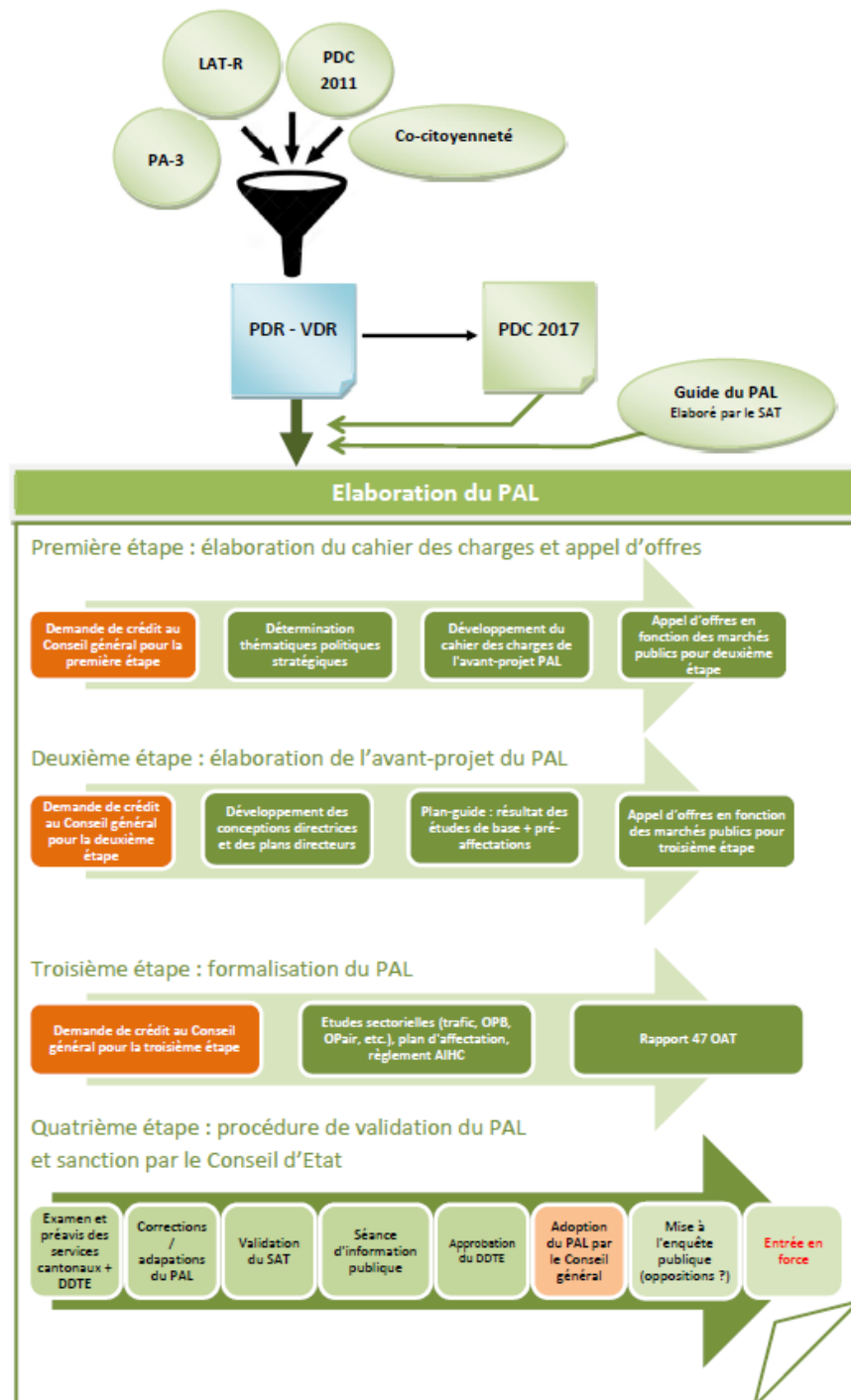


Figure 1 : Schéma d'élaboration du PAL



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

2.2. Rappel des étapes précédentes

2.2.1 Le plan directeur régional

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, après avoir été adoptée par le peuple lors de la votation du 3 mars 2013 (54.3 % au niveau fédéral ; 69.8 % au niveau cantonal²). De manière résumée, la nouvelle mouture de la LAT met un frein à l'extension de la zone à bâtir, introduit la densification à l'intérieur du milieu bâti et coordonne le bâti avec la desserte en transports publics³.

Selon les nouvelles dispositions de la LAT, les cantons disposaient de cinq ans pour adapter leur plan directeur. Une telle révision tient compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régionaux⁴.

En 2014, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) ne précise pas ce qu'est un plan directeur régional (PDR). La LCAT autorise cependant les communes à collaborer dans le cadre régional et d'établir ainsi des plans d'aménagement régionaux sectoriels⁵. Pour répondre à la nouvelle teneur de la LAT et réviser son PDR en conséquence, le Canton s'appuie sur les dispositions de la LCAT et procède au regroupement des communes par région afin qu'elles établissent des PDR dont la substance sera remontée dans le plan directeur cantonal (PDC).

Au niveau quantitatif et du point de vue de la Confédération, il y a lieu de rappeler que Neuchâtel est un canton dont la zone à bâtir est surdimensionnée de quelque 60 hectares⁶ (ha) par rapport aux prévisions de croissance démographique admises par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ; les besoins en surface d'urbanisation sont alors examinés par une commission cantonale *ad'hoc*, qui conclut à un surdimensionnement de 17 ha pour la région du Val-de-Ruz⁷, qui comprend les territoires de Rochefort, de Valangin et de Val-de-Ruz.

La Commune de Val-de-Ruz utilise le crédit-cadre de CHF 745'000 adopté par le Conseil général en date du 29 septembre 2014 (réf. R14.021), dédié à l'origine à l'élaboration du PAL, pour établir le PDR, devenu un passage obligé. Les travaux sont lancés au tout début de l'année 2015. La démarche co-citoyenne qui avait été retenue pour le PAL, faisant l'objet d'un projet-modèle de la Confédération (subventionné à ce titre à hauteur de CHF 175'000 par l'ARE), est mise en application dans le cadre du PDR.

Sur les 17 ha à réduire dans la zone à bâtir de la région, 10.5 ha incombent à la Commune de Val-de-Ruz. Avec l'appui des réseaux citoyens, ces données sont travaillées et débouchent sur les grands axes urbanistiques de

² Source : Chancellerie fédérale (<https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20130303/index.html>).

³ Article 3, alinéa 3 LAT.

⁴ Article 6, alinéa 4 LAT.

⁵ Article 8 et 9 LCAT, teneur du 2 octobre 1991.

⁶ Source : Canton de Neuchâtel (<https://www.ne.ch/medias/Pages/20181220-soutien-communes-creation-zones-reservees.aspx>).

⁷ Guide pour l'élaboration des plans directeurs régionaux (PDR), p. 25 (DDTE, février 2015).



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

la région, à savoir : la densification des villages sis au nord de la vallée, le *statu quo* des villages du centre de la vallée et le maintien du caractère rural des villages du sud de la vallée par une réduction de la zone à bâtir excédentaire⁸.

Après déduction des subventions fédérale et cantonale ainsi que de la participation des communes concernées, le coût net du PDR à charge de Val-de-Ruz est de CHF 407'101. Remis au Canton en avril 2016, il a été sanctionné par le Conseil d'État en date du 2 mai 2018.

2.2.2 La première étape de l'élaboration du PAL

La première étape de l'élaboration du PAL a fait l'objet d'une demande de crédit au Conseil général pour un montant de CHF 88'000 (réf. R18.017) ; elle a été acceptée par le Légitimatif en date du 5 novembre 2018.

Il s'agissait, d'une part, d'assurer la mise en œuvre du PDR par l'instauration d'une zone réservée sur les secteurs sensibles de la Commune (voir point 2.2.3 ci-après) et, d'autre part, de débiter le processus lié à l'élaboration du futur PAL de Val-de-Ruz.

Financièrement, l'élaboration d'une zone réservée sur le territoire de Val-de-Ruz se monte à CHF 27'565, sans compter les frais engendrés par le référendum ni les frais de traitement des oppositions, encore en cours ; quant à la première étape d'élaboration du PAL, elle a coûté CHF 55'574. Le montant total des dépenses, soit CHF 83'139, respecte l'enveloppe budgétaire de CHF 88'000 accordée par le Conseil général.

2.2.2.1 Détermination des thématiques stratégiques du futur PAL

La tenue de trois ateliers auxquels ont participé le Conseil communal et la Commission du développement territorial et durable (CDTD) avait pour objectif de préparer le **programme politique du PAL** sur la base des enjeux identifiés dans le PDR. Il s'agissait de reprendre la dynamique participative du projet modèle pour préparer le processus d'élaboration du PAL. Le groupe de travail s'est prononcé à propos du processus de construction du nouveau visage de la Commune ainsi que sur la démarche participative à mener lors de la révision du PAL. *In fine*, il a identifié les études de base permettant d'atteindre les enjeux du PDR :

- conservation et la valorisation du caractère des villages ;
- management des zones d'activités ;
- vision d'ensemble des besoins en infrastructures publiques ;
- chemins pour piétons ;
- nature et paysage ;
- tourisme.

⁸ Plan directeur de la région du Val-de-Ruz
(<https://www.val-de-ruz.ch/fr/politique/conseil-general/rapports-et-proces-verbaux/2016/seance-du-18-avril-2016/>).



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

2.2.2.2 Zone réservée

Afin de garantir la mise en œuvre du futur PAL conformément à l'article 57 LCAT⁹, une zone réservée de quelque 12 ha, découlant du PDR et identifiée sur la base de critères techniques, a été adoptée par le Conseil général (réf. R18.016) en date du 5 novembre 2018. Il convient de rappeler que la décision du Législatif en la matière a fait l'objet d'une demande de référendum ayant recueilli 1'795 signatures valables. Par 3'613 oui contre 1'115 non, le corps électoral de la Commune de Val-de-Ruz a décidé, le dimanche 19 mai 2019, d'accepter la zone réservée adoptée par le Conseil général et soutenue par l'ensemble des groupes politiques.

Bien que la zone réservée déploie ses effets dès son adoption par le Conseil général (effet anticipé), sa sanction par le Conseil d'État interviendra lorsque toutes les procédures juridiques à ce propos auront été réglées, c'est-à-dire une fois la dernière voie de recours épuisée (Tribunal fédéral).

La mise à l'enquête publique du plan a été réalisée du 7 juin au 8 juillet 2019. De manière individuelle, les privés touchés par la mesure ont pu s'y opposer. Ce sont au total 24 oppositions qui sont parvenues au Conseil communal. Ce dernier a toujours clairement indiqué, notamment au cours de la campagne référendaire, que les oppositions valables et justifiées seraient prises en considération.

Au terme des entretiens de conciliation, le Conseil communal a considéré qu'il pouvait entrer en matière sur six oppositions. Le service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) a été consulté à ce propos : d'une part, la Commune ne peut pas faire valoir l'alinéa 3 de l'article 95 LCAT concernant les modifications de minime importance d'un plan¹⁰ et doit donc entreprendre une procédure complète en vue de retirer certaines parcelles de la zone réservée ; d'autre part, le SAT exclut l'un des cas retenus par le Conseil communal, jugé comme pouvant mettre en péril l'établissement de l'ensemble du futur PAL.

La modification partielle de la zone réservée de Val-de-Ruz a fait l'objet d'une information publique portée sur trois semaines (du 8 au 26 mars 2021), via le site internet de la Commune (en remplacement de la traditionnelle séance d'information publique, mesures sanitaires obligent), annoncée dans les pages officielles paraissant dans le journal Val-de-Ruz info et au moyen de messages via NEMONews, l'application smartphone des collectivités publiques et parapubliques. Dans l'intervalle, aucune question sur cette modification n'est parvenue à l'administration communale.

Le Conseil général a été saisi de cette modification en date du 26 avril 2021 et l'a acceptée à l'unanimité. Cette opération permettra de traiter les oppositions encore pendantes.

⁹ Alinéa 2 de l'article 57 LCAT : « A l'intérieur de celles-ci, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation ».

¹⁰ Teneur de l'article : « Dans les cas de modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins et après avoir consulté le service, le Conseil communal modifie les documents, géodonnées et fichiers informatiques du plan et du règlement sans nouvelle mise à l'enquête; il en informe le Conseil général ».



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

2.2.3 La deuxième étape de l'élaboration du PAL

La deuxième étape de l'élaboration du PAL a fait l'objet d'une demande de crédit au Conseil général pour un montant de CHF 270'000 (réf. R19.013) ; elle a été acceptée par le Législatif en date du 16 décembre 2019.

Sur la base d'une procédure d'invitation conforme au Règlement d'exécution de la loi cantonale sur les marchés publics (RELCMP), le travail a été attribué à un bureau présentant une configuration multidisciplinaire, ceci afin de développer les six thèmes retenus par la CDTD et le Conseil communal dans le cadre de la première étape. La synthèse des six études permet de développer un projet de territoire communal et pose les jalons de la troisième étape, la formalisation du PAL.

Le 18 août 2020, la CDTD a pris connaissance des conclusions des études de base. Les membres ont eu la possibilité d'interroger la délégation du Conseil communal « Développement régional et Avenir » ainsi que les mandataires, présents à cette occasion. Cela a permis d'ajuster et de corriger certains éléments de détail. Au terme de la séance, les membres de la CDTD ont relevé qu'il n'y avait pas de problème majeur et ont préavisé favorablement le dossier.

La situation sanitaire s'étant quelque peu détendue à la fin de l'été 2020, le dicastère du développement économique et territorial a présenté les études de base aux réseaux citoyens lors de cinq séances étalées du 25 août au 15 septembre 2020¹¹, chacune consacrée à un thème en lien avec un réseau spécifique. Le réseau « Entreprendre » a pris connaissance du résultat de l'étude concernant les zones d'activités économiques tandis que le réseau « Découvrir » s'informait des conclusions de l'étude consacrée au tourisme. À cette occasion également, les études – qui ont été bien accueillies dans l'ensemble – ont pu être ajustées en fonction des questions et des réactions du public.

Dans le but de finaliser la deuxième étape, un bureau spécialisé a été mandaté pour rédiger, sur la base du projet de territoire, le cahier des charges de la troisième étape et accompagner la Commune dans le lancement de l'appel d'offres et l'adjudication future du mandat.

Le compte d'investissement y relatif présente un solde de CHF 251'714, soit en-deçà du crédit de CHF 270'000 accordé par le Conseil général à la fin de l'année 2019.

2.2.3.1 Résultat des études de base

- **Conservation et valorisation du caractère des villages**

L'étude sur la conservation et la valorisation du caractère des villages permet de classer les localités de Val-de-Ruz en quatre catégories : « hameau et village traditionnel », « village urbanisé isolé », « village urbanisé prolongeant la centralité » et « village urbanisé formant la centralité ». Les deux dernières catégories constituent l'espace urbain en devenir.

¹¹ Les séances ont eu lieu à la salle de spectacles de Fontainemelon, dans le respect strict des normes sanitaires alors en vigueur.



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

Avec la fusion de 15 communes, Val-de-Ruz doit faire face à la gestion d'un territoire régi actuellement par 15 PAL différents. L'analyse détaillée des règlements de chaque PAL démontre que ceux-ci ont des similitudes : le contenu normatif des zones varie peu ou du moins peut être aisément placé dans une structure commune pour en faciliter la comparaison.

Cette approche montre que les dispositions réglementaires de certaines zones devraient être revues dans la phase de planification suivante. Une douzaine de zones seront nécessaires pour affecter le sol, sans prendre en compte les secteurs de protection, les situations particulières ou les constructions et installations hors des zones à bâtir.

L'étude a permis d'identifier les caractéristiques des composantes urbaines ou villageoises qui doivent être prises en compte dans le projet de territoire. Pour chaque localité, des principes d'aménagement ont été définis ; il s'agira d'abord de les mettre en œuvre dans le projet de territoire, puis de les traduire en mesures d'aménagement dans le PAL.

- **Management des zones d'activités économiques**

Le management des zones d'activités économiques pose clairement le diagnostic suivant : l'essentiel des réserves en zone d'activités économiques est soit inutilisable, soit constitué de réserves d'entreprises pour leur développement futur. Seul un terrain de 5'500 m² à Fontaines est théoriquement disponible rapidement pour une nouvelle entreprise voulant s'implanter dans la Commune, mais reste malgré tout mal situé puisqu'il est à proximité directe d'une zone d'habitation. Qui plus est, le ratio d'emploi par habitant à Val-de-Ruz est nettement déséquilibré puisqu'il fait état d'un emploi pour 2.4 habitants (l'objectif cantonal étant d'un emploi pour deux habitants).

Afin de tendre vers l'objectif cantonal, l'étude démontre les surfaces qu'il est nécessaire de mettre à disposition des entreprises ainsi que leur localisation en tenant compte des critères du PDc. Ces éléments devront être retranscrits dans le futur PAL.

L'étude analyse également la manière de renforcer les emplois dans les zones mixtes et du centre afin que ces dernières ne basculent pas entièrement sur de l'habitation pure, permettant ainsi de maintenir de l'activité au cœur des villages.

Bien que le secteur de la future gare de Cernier sera réalisé vers 2035, l'étude identifie d'ores et déjà le périmètre qu'il s'agit de préserver en vue de l'implantation d'entreprises aux alentours de la halte CFF.

- **Vision d'ensemble des besoins en infrastructures publiques**

Une analyse pointue de l'ensemble des zones d'utilité publique (ZUP) et des infrastructures publiques a été menée. Si les ZUP libres de construction sont conséquentes, elles sont majoritairement mal situées et/ou appartiennent à des privés.



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

L'étude propose de remanier la localisation des ZUP et tient compte du dimensionnement nécessaire pour les 15 prochaines années (durée de vie d'un PAL selon la loi fédérale en la matière). Elle propose en outre d'uniformiser les règles de construction et de les densifier, en établissant des taux d'occupation du sol de 3.0 m³/m² pour la ZUP la plus courante et un taux de 5.0 m³/m² pour les ZUP des villages les plus denses et urbanisés (Cernier, Fontainemelon, Fontaines, Les Geneveys-sur-Coffrane).

Ces éléments devront être retranscrits dans le futur PAL.

- **Mobilité piétonne**

L'étude porte sur l'ensemble des données existantes en matière de cheminements piétonniers.

Tout d'abord, elle établit un bilan des plans directeurs des chemins pour piétons des anciennes communes (pour celles qui en possédaient). Sur la base du diagnostic, elle propose de créer/réhabiliter les grands axes traversant les villages. La mobilité fine à l'intérieur des villages sera, quant à elle, développée dans le cadre du PAL.

L'étude propose également de développer les itinéraires fonctionnels permettant de relier chaque village aux autres par des itinéraires directs, aisés et sécurisés. Elle identifie les manques, les tronçons à modifier, etc. Il s'agit d'un élément novateur, qui n'avait jamais été abordé par les anciennes communes et qui permet de renforcer la cohésion entre les villages.

En lien avec le plan directeur du tourisme, l'étude propose également la mise en place d'itinéraires touristiques et de loisirs, particulièrement en forme de boucle afin de les rendre plus attractifs auprès d'un large public.

Ces éléments – en particulier les itinéraires fonctionnels – devront être retranscrits dans le futur PAL.

- **Nature et paysage**

Par le biais de cette conception, la Commune souhaite renforcer son positionnement en tant qu'écorégion¹² et jouer un rôle complémentaire important par rapport au Canton (responsable notamment de la conservation des prairies et pâturages secs, marais, sites de reproduction des batraciens, etc.) en mettant sous protection des surfaces de plus petite taille afin de renforcer les réservoirs de biodiversité à l'échelle locale. Elle peut contribuer à la mise en réseau des aires protégées en pratiquant une gestion adaptée des milieux naturels de responsabilité communale :

- renforcer la valeur écologique du Seyon et de ses affluents ;
- mettre en réseau les milieux humides et en assurer la conservation ;

¹² Signés en septembre 2017 entre le Canton et le RUN, représentant les régions, les Accords de positionnement stratégique (APS) ont permis une définition concertée du positionnement spécifique de chacune des quatre régions neuchâteloises. La région du Val-de-Ruz s'inscrit dans une dynamique volontaire de développement durable et veille par-là à un équilibre entre les intérêts écologiques, économiques et sociaux, d'où son positionnement d'écorégion (<https://www.lerun.ch/vdr/aps-vdr/>).



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

- assurer la conservation et l'exploitation extensive des pâturages maigres ;
- accroître les continuités et promouvoir la biodiversité en forêt ;
- préserver les milieux et les éléments paysagers patrimoniaux : allées d'arbres, arbres remarquables, pâturages boisés, murs de pierres sèches, bocage, alignements de dolines ;
- promouvoir la biodiversité et le patrimoine paysager dans les localités ;
- définir une stratégie de sensibilisation du public et des acteurs aux valeurs naturelles et paysagères du territoire communal.

Le volet « paysage » est étroitement lié au plan directeur du tourisme ainsi qu'à l'étude sur les mobilités piétonnes.

- **Tourisme**

L'étude de base « Plan directeur du tourisme » vise à préciser les principes en matière d'accueil et d'équipements qui devront être mis en œuvre dans le PAL. Il se base d'une part sur la vision directrice des loisirs hivernaux, établie en 2019 par la Commune, et d'autre part sur l'étude menée par l'Institut du management des villes et du territoire, de la Haute école de gestion ARC (IMVT) et la conception directrice communale des chemins de randonnée pédestre proposée par nos mandataires.

L'étude de l'IMVT relève à la fois la modestie du secteur touristique et sa lente érosion en matière d'emplois et d'établissements. Elle constate que les activités touristiques sont en déclin alors même que le territoire communal dispose d'atouts non négligeables.

Les offres et les « activités de soutien » (hôtellerie, restauration, etc.) qui leur permettent d'exister doivent constituer un écosystème répondant aux besoins actuels et à venir des touristes et des résidents.

Les chemins de randonnée devraient être accompagnés de desserte en transports publics, à défaut de places de stationnement, de lieux de ravitaillement et d'hébergement.

Le plan directeur du tourisme s'appuie sur les atouts principaux de Val-de-Ruz ainsi que sur la volonté de la Commune de développer un tourisme durable via la mobilité douce. L'étude de l'IMVT montre que les déficits constatés ne pourront pas être comblés sans que l'écosystème touristique ne soit stimulé.

Le plan directeur du tourisme a quatre objectifs :

- compléter le réseau de randonnée pédestre existant par des chemins de randonnée de caractère local ;
- renforcer les infrastructures de restauration et d'hébergement ;
- dynamiser les établissements publics dans les secteurs dédiés aux loisirs hivernaux ;
- mettre en place le principe de la conversion du paiement du stationnement en monnaie locale utilisable dans des lieux de restauration, d'hébergement et de vente.

Les six études de base sont annexées au présent rapport.



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

2.2.3.2 Le projet de territoire

Le résultat de chaque étude de base est condensé et intégré au rapport du projet de territoire, qui exprime la direction dans laquelle la Commune souhaite faire évoluer son territoire pour les 15 à 20 prochaines années. Ce document constitue le fondement de la pesée des intérêts en matière d'aménagement communal ; il est le fil rouge de la politique de développement du PAL.

Les intentions politiques étant posées à l'échelle communale, un focus est réalisé sur chaque village pour y définir les types d'affectation par secteur, en particulier les degrés de densité (forte, moyenne, faible) et de mixité (forte, faible) pour les zones d'habitation/mixtes, les secteurs d'activités et d'utilité publique et ceux pour le tourisme/sport. La réflexion reste à l'échelle du village et non à celle de la parcelle, avec des délimitations schématiques. Le projet de territoire communal définit les bases pour la formalisation du PAL (plan d'affectation, réglementation et rapport 47 OAT).

Le projet de territoire a été présenté aux services cantonaux compétents en date du 4 décembre 2020 en vue d'une analyse formelle de recevabilité. Le préavis de synthèse, daté du 11 février 2021, est rédigé sur 20 pages et constitue une feuille de route des attentes du Canton par rapport à la prochaine et dernière étape de l'élaboration du PAL. Ce préavis est joint au présent rapport.

Le projet de territoire a également fait l'objet d'une visioconférence de présentation et d'information aux conseillers généraux en date du 10 décembre 2020.



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

2.3. La troisième étape de l'élaboration du PAL

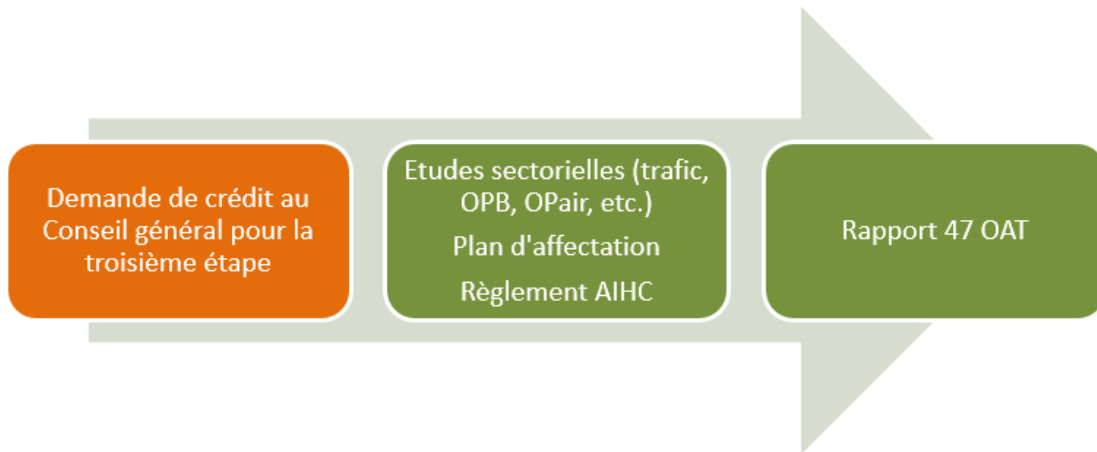


Figure 2 : Troisième étape – formalisation du PAL

Les principes et mesures découlant des études de base et intégrés au projet de territoire guideront la troisième étape de l'élaboration du PAL, qui est essentiellement technique.

À notre demande, les mandataires ont listé de manière large les tâches qui devraient être réalisées dans le cadre des travaux permettant de formaliser le futur PAL de Val-de-Ruz ; elles figurent en annexe du projet de territoire et sont reprises ci-après à titre indicatif :

Affectations

- Analyser les plans spéciaux et de quartier existants ; ceux en vigueur depuis plus de 15 ans devraient généralement être abrogés et intégrés directement au PAL.
- Vérifier la conformité de l'affectation des zones de tourisme et de loisirs aux installations et équipements.

Règlement

- Uniformiser les règlements existants et harmoniser les terminologies, concepts et méthodes de calcul diverses en fonction de l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC).
- Établir le règlement en conformité avec le règlement-type du Canton.
- Vérifier que la zone d'habitation la moins dense se situe au-dessus du seuil de 50 habitants ou emplois à l'hectare, conformément aux planifications supérieures.

Sites bâtis

- Introduire des périmètres incluant des mesures de protection des cœurs de villages sensibles exposés à un fort développement potentiel (Cernier, Chézard-Saint-Martin, Dombresson, Villiers) ainsi que pour les localités les plus sensibles (Engollon et La Jonchère).



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

- Mettre à jour les plans de sites avec le recensement architectural du Canton ; tenir compte du recensement architectural hors de la zone à bâtir.

Mobilité

- Réaliser une étude de détail sur les liaisons piétonnes inter quartiers au sein des villages (sécurité et confort des cheminements, principes d'aménagement).
- Réaliser une étude de détail sur la mobilité cyclable en lien avec la planification cantonale (connexions avec les quartiers, réseau d'accès secondaire, principes d'aménagement).
- Établir un concept de stationnement.
- Réaliser une étude générale sur la mobilité portant à la fois sur le trafic des secteurs significatifs d'extension (en accord avec le SPCH et le SAT) et sur le traitement des axes routiers principaux traversant les villages exposés à un fort trafic pendulaire ou poids-lourds (lignes directrices et mesures pour les traversées de localités ainsi que pour l'accessibilité des zones d'activité économique et des pôles d'intérêt).
- Établir un concept de desserte des secteurs touristiques (transports publics notamment) ; mesures jusqu'en 2035 et recommandations au-delà.

Bruit

- Attribuer des degrés de sensibilité au bruit à chaque zone d'affectation.

Alignements

- Analyser les alignements actuels pour décider de leur maintien, de leur révision ou de leur abrogation (à développer en parallèle du PAL ou hors PAL).

Planification médico-sociale

- Affiner et valider le choix des biens-fonds destinés à accueillir établissements médicaux-sociaux (EMS) et appartements avec encadrement ; le cas échéant, envisager une ZUP pour un EMS public ou parapublic.

Dangers naturels

- Réaliser une étude sur les dangers naturels, en complément de l'étude en cours à Dombresson et Villiers.

Nature

- Réévaluer les actuelles zones de protection communales ; vérifier si elles correspondent toujours à des biotopes existants ; évaluer si des biotopes d'importance ont été omis et doivent être inclus.
- Déterminer les objets particuliers à protéger qui feront l'objet d'un inventaire, mais dont la petite taille ne justifie pas une affectation en zone naturelle protégée, notamment à l'intérieur des zones à bâtir. Reprendre l'inventaire du PAL 2012 de Chézard-Saint-Martin. Inclure largement les vergers existants, notamment dans la partie sud du territoire.



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

Paysage

- Protéger, par des mesures d'aménagement adéquates, les vergers au niveau communal et promouvoir leur renouvellement et leur développement.

Eaux

- Analyser et transposer l'espace réservé aux cours d'eau, notamment dans le milieu bâti, dont la base a déjà été définie par le Canton.

Accidents majeurs

- Vérifier et coordonner les obligations découlant de l'Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) en fonction des affectations finales du PAL révisé.

Énergie

- Coordonner le PAL avec le plan communal des énergies, qui est actuellement en cours de validation par le Canton.

En finalité, le dossier formel du PAL comprendra :

- le plan communal d'affectation des zones ;
- le règlement communal d'aménagement ;
- le rapport d'aménagement selon l'article 47 OAT ;
- le programme d'équipement.

Il y a lieu de relever que la liste ci-avant énonce un programme particulièrement complet. Toutefois, elle ne donne pas le degré de profondeur des études à réaliser (une thématique doit-elle être simplement abordée ou doit-elle faire l'objet d'une analyse pointue ?). Comme indiqué sous point 2.2.3, un bureau accompagne la Commune dans la rédaction du cahier des charges de la troisième étape, le lancement des appels d'offres et l'adjudication future du mandat. Le cahier des charges détermine le degré de précision des études qui sont encore à mener pour formaliser le PAL et aussi le coût qui en découle.

2.4. Calendrier indicatif

La planification générale du projet PAL a été indiquée dans le rapport d'information au Conseil général pour l'élaboration d'un PAL (réf. R18.007) : l'objectif final est de présenter le nouveau PAL au Législatif dans le courant de l'année 2023 afin de permettre sa mise à l'enquête publique.

Les planifications détaillées de la première et de la deuxième étape, présentées dans les rapports *ad'hoc* (d'une part réf. R18.017, d'autre part réf. R19.013) ont été dûment respectées ; cela permet de planifier la troisième étape de manière sereine, de façon à ce qu'elle corresponde à l'objectif initial précité.



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

La planification de la troisième étape – la formalisation du PAL – peut être déclinée comme suit :

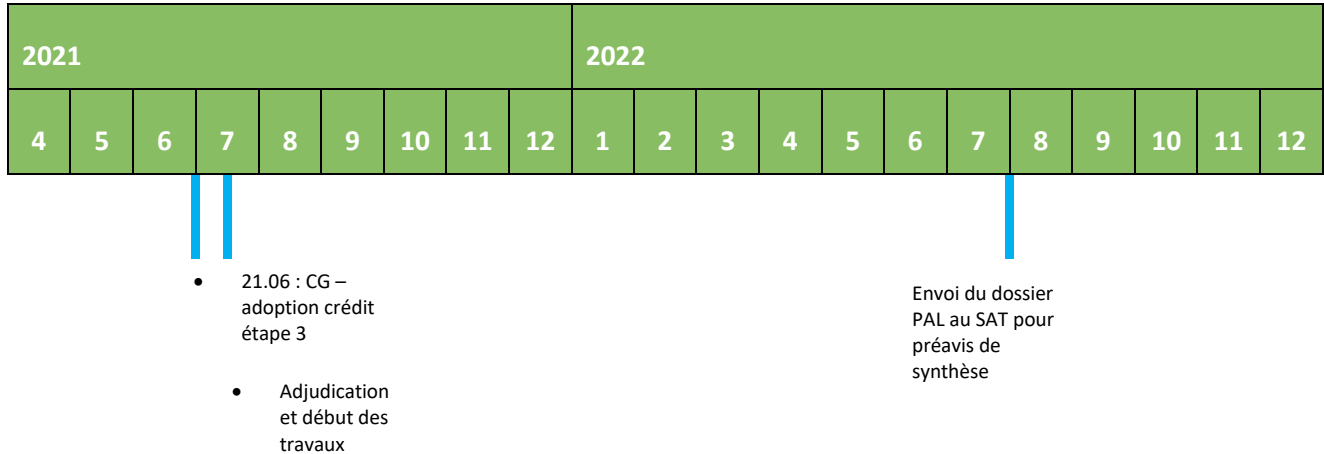


Figure 3 : Calendrier prévisionnel de la formalisation du PAL

La quatrième et dernière étape correspond à l'adoption du PAL selon la procédure décrite aux articles 89 et suivants de la LCAT. Le Conseil général est sollicité une ultime fois pour l'adoption du plan d'aménagement qui fera ensuite l'objet d'une mise à l'enquête publique après le délai référendaire *ad'hoc*.

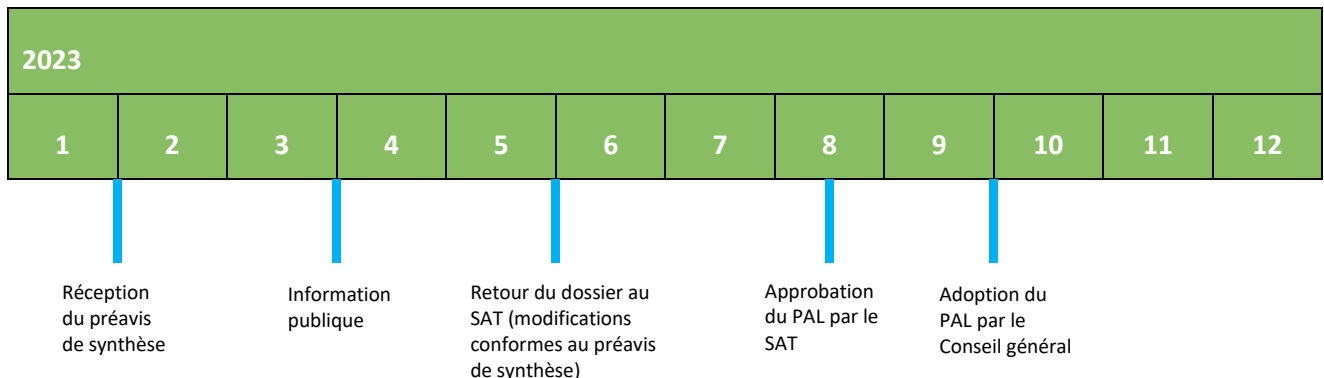


Figure 4 : Calendrier prévisionnel de la procédure de validation du PAL

Bien que dissociées dans le schéma de référence du processus (point 2.1), la troisième et la quatrième étape sont en réalité étroitement imbriquées. Néanmoins, seule la troisième étape fait l'objet d'une demande de crédit, la suite du processus correspondant au traitement formel du dossier par l'administration et les Autorités communales.

Dès la mise à l'enquête publique du PAL, il est à relever que la Commune n'a plus de prise sur les délais, les oppositions éventuelles pouvant se transformer en recours et pouvant cheminer jusqu'au Tribunal fédéral. Dans ce cas, il y aura lieu de vérifier si le Conseil d'État peut sanctionner uniquement les parties du plan et du règlement qui ne sont pas contestées, comme le permet l'article 96a, alinéa 4 LCAT.



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

3. Coûts

3.1. Situation

Dans le rapport d'information au Conseil général du 30 avril 2018 (réf. R18.017) concernant l'élaboration d'un PAL, une estimation grossière des coûts de chaque étape du projet a été posée :

- première étape : CHF 100'000 (hors procédure de zone réservée)
- deuxième étape : CHF 165'000
- troisième étape : CHF 550'000

La première étape a coûté en définitive CHF 54'700.

Le rapport au Conseil général du 16 décembre 2019 (réf. R19.013) relatif à la deuxième étape de l'élaboration du PAL mentionnait un rééquilibrage des montants entre la deuxième et la troisième étape :

- CHF 270'000 au lieu de CHF 165'000 pour la deuxième étape ;
- CHF 410'000 au lieu de CHF 550'000 pour la troisième étape.

Comme mentionné sous point 2.2.3, le compte d'investissement de la deuxième étape de l'élaboration du PAL présente un solde de CHF 251'714, soit en-deçà du crédit de CHF 270'000 accordé par le Conseil général à la fin de l'année 2019.

Quant à la troisième étape, elle a fait l'objet d'une première estimation de la part des mandataires qui ont œuvrés à l'avant-projet du PAL, se situant entre CHF 375'000 et 535'000. La rédaction du cahier des charges a permis de resserrer la fourchette de prix : la formalisation du PAL est désormais envisagée à CHF 479'265 TTC (CHF 445'000 HT). Il s'agit toutefois d'un prix se situant dans le haut de la fourchette, ceci dans le respect du principe comptable de prudence. Par ailleurs, ce prix comprend les compléments et modifications demandés par les services cantonaux via le préavis de synthèse, à la suite de l'examen des documents du PAL.

Étant donné que les coûts liés à la troisième étape sont supérieurs à CHF 250'000 HT, les appels d'offres ont été lancés en fonction de la procédure ouverte, conformément au RELCMP. La procédure est actuellement en cours de traitement ; les travaux seront attribués une fois le crédit accordé par le Législatif, en fonction d'une grille de critères permettant de cibler l'offre qui présente **le meilleur rapport qualité-prix**. Pour information, le cahier des charges de l'appel d'offre est annexé au présent.

Dans le cadre de ce processus complexe, il est nécessaire de prévoir un bureau d'aide au maître de l'ouvrage (BAMO) qui permet de faire le lien entre le résultat des études et les attentes des Autorités cantonales. Il s'agit d'un œil externe, qui vérifie en toute neutralité la pertinence des tâches réalisées, ce qui permet de recentrer le travail si cela est nécessaire. Un tel accompagnement est devisé à CHF 52'800 TTC (CHF 49'025 HT).

Quand bien même certaines études n'influencent pas l'affectation du sol, il serait toutefois utile de les développer en parallèle de la formalisation du PAL : c'est le cas de la révision des plans d'alignements. Cette étude nécessite l'intervention d'un bureau spécialisé. Le montant estimé se situant en-deçà des seuils des



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

marchés ouverts et sur invitation, le mandat peut être adjudgé de gré à gré. La révision des plans d'alignements couvrant l'ensemble du territoire est estimée à CHF 150'000 TTC (CHF 139'275 HT).

3.2. Récapitulatif de la demande de crédit

• Formalisation du PAL	CHF	445'000
• Bureau d'aide au maître de l'ouvrage (BAMO)	CHF	49'025
• Divers et imprévus (8% sur CHF 445'000)	CHF	35'600
Total 3^{ème} étape PAL (HT)	CHF	529'625
• Révision des plans d'alignements	CHF	139'275
Total intermédiaire (HT)	CHF	668'900
• TVA 7.7 %	CHF	51'500
Total de la demande de crédit (TTC, arrondi)	CHF	720'400

3.3. Conséquences financières

La charge d'exploitation annuelle (amortissement et intérêts du capital investi) est de CHF 80'130, soit 0.1512 point d'impôts, selon le tableau ci-dessous :

• dépense brute (arrondie au millier supérieur) :	CHF	720'400
• subventions attendues (arrondies) :	CHF	20'000
= investissement net	CHF	700'400
• amortissement (10% selon RFinEC) :	CHF	70'400
• intérêts de la dette (1.44%) :	CHF	10'090
= charge totale annuelle du compte d'exploitation	CHF	80'130
Point d'impôts de la charge totale annuelle du compte d'exploitation	CHF	0.1512

Selon l'article 77a RELCAT, la subvention pour les plans d'aménagement locaux peut aller jusqu'à 20% des frais engagés, mais au maximum CHF 20'000. Dans les cas exceptionnels, comme en cas de fusion de communes, l'aide peut être portée à CHF 50'000 (alinéa 3 de l'article 77a RELCAT).



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz

Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

4. Consultation de la CDTD et de la CGF

La CDTD s'est réunie le 26 mai 2021 afin de prendre connaissance du présent rapport. Ce dernier est préavisé favorablement, à l'unanimité des membres présents. La question de la mobilité cyclable a été soulevée à cette occasion (en référence à la motion M19.009 « Mise en œuvre du réseau cyclable ») ; cet élément a bien été pris en compte par le Conseil communal et fait partie de l'appel d'offres pour la troisième étape de l'élaboration du PAL.

Les membres de la Commission de gestion et des finances (CGF) se sont réunis, quant à eux, en date du 31 mai 2021. Leur préavis est favorable également, à l'unanimité des membres présents.

5. Impact sur le personnel communal

Le présent projet n'engendre aucune augmentation de l'effectif et des charges salariales du personnel communal. La conduite du projet sera assurée par l'unité administrative de l'aménagement du territoire. Par conséquent, hormis les séances de coordination prévues entre le mandataire et la Commune, l'impact sur le personnel communal sera minime et restera dans le cadre de l'effectif actuel.

6. Vote à la majorité simple du Conseil général

La présente demande d'un crédit d'engagement est une nouvelle dépense unique, inférieure à CHF 1'000'000, touchant le compte des investissements. Ne satisfaisant ainsi pas aux directives de l'article 3.1 du règlement sur les finances, du 14 décembre 2015, le vote à la majorité simple est requis.

7. Conclusion

L'entier de l'année 2013 fut nécessaire pour mettre en place les unités administratives de la nouvelle Commune et absorber les tâches liées à la fusion. Dès 2014, l'Exécutif a lancé les réflexions en vue d'établir un nouveau PAL remplaçant ceux des anciennes communes. La suite est connue : le travail envisagé n'a pas pu se réaliser comme prévu à la suite de la mise en œuvre de la nouvelle LAT. En effet, le Canton a dû lui aussi gérer les nouveaux aspects, les étudier et les répercuter sur les régions et les communes en vue d'adapter le PDC. C'est donc en 2015, avec le feu vert du Canton, que les travaux visant à élaborer un nouveau PAL ont réellement débuté pour Val-de-Ruz. Six ans après, nous abordons enfin la phase finale, celle nous permettant « de mettre des couleurs sur un plan ».

Rétrospectivement, on constate à quel point les questions liées à l'aménagement du territoire sont complexes. Malgré tout, depuis 2015, les objectifs ont été tenus. Les échéances ainsi que les coûts ont été respectés. Le développement du projet PAL a été – et est toujours – transparent ; il a fait l'objet d'informations régulières auprès du Législatif. Mais pas seulement ! Dans l'esprit co-citoyen qui a permis la fusion des communes, le nouveau PAL a été pensé et réfléchi avec le concours de la population au cours des diverses étapes composant son élaboration.



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz
Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

Si le bilan de la démarche co-citoyenne est extrêmement positif, nous constatons qu'elle a aussi ses limites. La participation est pertinente lorsqu'il s'agit de questions d'aspect général, de projets de société ; elle l'est moins lorsque l'on aborde les questions « à la parcelle ». C'est alors l'intérêt privé qui prend le pas sur l'intérêt général. Dans le cadre de la troisième étape de l'élaboration du PAL, puisqu'il s'agit d'affecter des biens-fonds, il ne sera plus possible de faire participer les réseaux à la réflexion. Pour autant, le dialogue avec la population reste nécessaire et doit continuer : il s'agira, durant les deux prochaines années, d'aller trouver les personnes dont la situation en matière d'aménagement du territoire sera susceptible de changer et de les associer au processus.

Une fois encore, il s'agit là d'une tâche de longue haleine. Il est nécessaire de garder en tête que les citoyennes et citoyens qui ne sont pas en phase avec le résultat du PAL auront la possibilité de lancer un référendum ou de former opposition le jour où le plan sera mis à l'enquête publique. Nous verrons alors si l'objectif de notre projet-modèle a été atteint, si la démarche co-citoyenne aura permis à la population d'adhérer largement à la planification territoriale de Val-de-Ruz, diminuant ainsi les risques d'oppositions et de recours.

Pour les raisons qui précèdent, nous vous remercions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et adopter le projet d'arrêté qui l'accompagne.

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

Val-de-Ruz, le 2 juin 2021

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
Le président Le chancelier
R. Tschopp P. Godat



8. Projet d'arrêté



Commune de
Val-de-Ruz

Arrêté du Conseil général

relatif à une demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400 pour la troisième étape de l'élaboration du PAL de Val-de-Ruz

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

vu le rapport du Conseil communal du 2 juin 2021 ;

vu la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 ;

vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Crédit accordé

Article premier :

Un crédit d'engagement de CHF 720'400 est accordé au Conseil communal pour la troisième étape d'élaboration du PAL de Val-de-Ruz.

Comptabilisation

Art. 2 :

La dépense sera portée aux comptes des investissements n° 1000309009 et amortie aux taux de 10% après déduction des éventuelles subventions, participations et contributions de tiers.

Exécution

Art. 3 :

Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté, à l'expiration du délai référendaire.

Val-de-Ruz, le 21 juin 2021.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL
La ou le président-e La ou le secrétaire



Troisième étape de l'élaboration du plan d'aménagement local (PAL) de Val-de-Ruz
Demande d'un crédit d'engagement de CHF 720'400

9. Annexes

- Préavis des services cantonaux du 11 février 2021
- Etude de base « Conservation et valorisation du caractère des villages »
- Etude de base « Management des zones d'activités économiques »
- Etude de base « Vision d'ensemble des besoins en infrastructures publiques »
- Etude de base « Mobilité piétonne »
- Etude de base « Conception directrice nature et paysage »
- Etude de base « Tourisme »
- Projet de territoire de Val-de-Ruz
- Cahier des charges de la troisième étape de l'élaboration du PAL