



**Commune de Val-de-Ruz**

Conseil communal

# ÉLABORATION D'UN PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL (PAL)

Rapport d'information au Conseil général

Version : 1.0 - TH 339018

Date : 21.03.2018

## Révisions

Date	Version	Description	Auteur(s)
02.10.2017	0.1	Création du document et rédaction	SJO
19.02.2018	0.2	Première lecture	CC
21.02.2018	0.3	Deuxième lecture	CC
08.03.2018	0.4	Passage à la CDTD	CDTD
09.03.2018	0.5	Modification du document	RTS + SJO
21.03.2018	1.0	Adoption du document	CC

## Table des matières

1.	Introduction.....	6
2.	Rappel des phases précédentes .....	7
2.1.	Sources.....	7
2.2.	Bref rappel des évènements .....	7
3.	Teneur du PDR-1.....	8
3.1.	Enjeux.....	8
3.2.	Attitudes d'urbanisation .....	9
3.2.1	Augmentation de la zone urbanisée de la Couronne Nord.....	9
3.2.2	Maintien de la zone urbanisée dans les villages de la plaine et pittoresques .....	10
3.2.3	Diminution de la zone urbanisée des villages du versant sud .....	11
3.3.	Concept des mobilités.....	12
3.3.1	Axe urbain .....	13
3.3.2	Axe économique .....	13
3.3.3	L'axe Seyon-Sorge .....	13
3.4.	Redimensionnement de la zone à bâtir .....	14
3.5.	Prévis de synthèse du SAT concernant le PDR .....	14
4.	Elaboration du PAL .....	16
4.1.	Schéma du projet PAL .....	16
5.	L'instauration d'une zone réservée .....	23
5.1.	Principes.....	23
5.2.	Délais de mise en place de la zone réservée.....	25
6.	Le cas particulier de Chézard-Saint-Martin .....	25
6.1.	Historique du dossier d'aménagement de Chézard-Saint-Martin .....	26
6.2.	Réflexions visant à conclure le PAL de Chézard-Saint-Martin.....	28
7.	Planification générale et indicative du projet PAL .....	29
8.	Point de situation du crédit-cadre de CHF 745'000 adopté par le Conseil général le 29 septembre 2014.....	29
9.	Conclusion .....	31
10.	Annexe .....	32

## Liste des abréviations principales

<b>Abréviation</b>	<b>Signification</b>	<b>Abréviation</b>	<b>Signification</b>
<b>AIHC</b>	Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions	<b>PDR</b>	Plan directeur régional
<b>AIMP</b>	Accord international sur les marchés publics	<b>PDC</b>	Plan directeur cantonal
<b>CDC-AT</b>	Conférence des directeurs communaux en charge de l'aménagement du territoire	<b>RELCMP</b>	Règlement d'exécution de la loi cantonale sur les marchés publics, du 3 novembre 1999
<b>CDTD</b>	Commission du développement territorial et durable	<b>RUN</b>	Réseau Urbain Neuchâtelois
<b>DDTE (ex DGT)</b>	Département du développement territorial et de l'environnement	<b>SAT</b>	Service cantonal de l'aménagement du territoire
<b>ha</b>	Hectares	<b>SDA</b>	Surfaces d'assolement
<b>HE</b>	Habitant/emploi	<b>SIMAP</b>	Système d'information sur les marchés publics en Suisse
<b>LAT</b>	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979	<b>TIM</b>	Transports individuels motorisés
<b>LCAT</b>	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991	<b>TP</b>	Transports publics
<b>LCMP</b>	Loi cantonale sur les marchés publics, du 23 mars 1999	<b>ZAB</b>	Zone à bâtir
<b>LEaux</b>	Loi fédérale sur la protection des eaux, du 24 janvier 1991	<b>ZAE</b>	Zone d'activités économiques
<b>LPR</b>	Loi fédérale sur la politique régionale, du 6 octobre 2006	<b>ZAGR</b>	Zone agricole
<b>MD</b>	Mobilité douce	<b>ZC</b>	Zone centrale
<b>OAT</b>	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000	<b>ZCB</b>	Zone de constructions basses
<b>OEaux</b>	Ordonnance sur la protection des eaux, du 28 octobre 1998	<b>ZI</b>	Zone industrielle
<b>OPB</b>	Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986	<b>ZM</b>	Zone mixte
<b>OPair</b>	Ordonnance fédérale sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985	<b>ZH</b>	Zone d'habitations
<b>PAL</b>	Plan d'aménagement local	<b>ZUP</b>	Zone d'utilité publique

## Liste des figures

Figure 1 : Attitude d'urbanisation pour la Couronne nord .....	9
Figure 2 : Attitude d'urbanisation pour les villages de la plaine .....	11
Figure 3 : Attitude d'urbanisation pour les villages du versant sud .....	12
Figure 4 : Extrait du concept des mobilités avec RER .....	12
Figure 5 : Schéma d'élaboration du PAL .....	18
Figure 6 : Extrait du plan instaurant la zone réservée aux Geneveys-sur-Coffrane .....	24

## Liste des graphiques

Graphique 1 : Première étape : élaboration du cahier des charges et appel d'offres .....	19
Graphique 2 : Deuxième étape : élaboration de l'avant-projet du PAL .....	20
Graphique 3 : Troisième étape : formalisation du PAL .....	21
Graphique 4 : Quatrième étape : procédure de validation du PAL .....	22

Monsieur le président,

Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

## **1. Introduction**

---

*L'aventure « Val-de-Ruz » débute en 2009 déjà, le comité de fusion se constituant le 24 juin de cette année. Que de chemin parcouru depuis : les votations du 27 novembre 2011, qui valident la création de la nouvelle Commune de Val-de-Ruz ; l'entrée en force de Val-de-Ruz au 1<sup>er</sup> janvier 2013 ; tout le travail de mise en place de la nouvelle structure par les Autorités communales et l'ensemble des employés entre 2013 et aujourd'hui.*

*La Commune de Val-de-Ruz tient ses promesses : avec l'appui de ses citoyennes et de ses citoyens, elle développe la vision évoquée tout au long du rapport « Fusion 2013 Val-de-Ruz », du 21 mars 2011.*

*Une nouvelle étape est franchie le 18 avril 2016, lorsque le Conseil communal soumet à son Législatif le PDR, développé en partenariat avec les Communes de Rochefort et Valangin, et de manière co-citoyenne pour la partie correspondant au territoire de Val-de-Ruz. Si l'esprit du projet de territoire fait l'unanimité du Conseil général, ce dernier n'adoptera cependant le rapport d'information qu'à 24 voix contre 12, ceci afin de signifier à l'Etat son mécontentement quant à la problématique - en passe d'être résolue - de l'indemnisation des propriétaires dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir.*

*Le PDR du Val-de-Ruz, avec les autres PDR, a été remis officiellement à l'Etat le 27 mai 2016 par l'Association RUN (dont la Commune de Val-de-Ruz est membre), qui assure non seulement la cohésion des différents plans régionaux entre eux mais également la cohésion des PDR avec PDC. Le Conseil d'Etat prévoit de sanctionner ce printemps 2018 encore le PDC et les PDR, de manière simultanée.*

*Il s'agit désormais pour notre Commune d'aller de l'avant dans l'élaboration du PAL. Ceci représente pour notre Commune non seulement une obligation mais avant tout une opportunité non négligeable de se doter d'outils actuels et performants, permettant d'abroger des règlements d'aménagement obsolètes, des alignements inutiles ou des plans de quartier d'un autre âge. Val-de-Ruz pourra alors bénéficier d'une réglementation uniforme en matière d'aménagement et de constructions pour l'ensemble de son territoire, conforme aux principes de la LAT révisée et correspondant aux objectifs de notre projet de territoire.*

*Le présent rapport présente les démarches qui permettront d'élaborer le PAL ainsi que les crédits nécessaires à l'avancement de ce dossier qui revêt une importance stratégique pour notre Commune.*

## **2. Rappel des phases précédentes**

---

### **2.1. Sources**

---

Le présent rapport s'appuie notamment sur les documents suivants et en est la suite logique :

- « Fusion 2013 Val-de-Ruz », rapport commun des Conseils communaux aux Conseils généraux à l'appui de l'adoption de la convention de fusion, du 21 mars 2011 ;
- rapport du Conseil communal au Conseil général à l'appui d'une demande de crédit-cadre de CHF 745'000 relative à la création d'un plan d'aménagement local (PAL) pour le territoire de Val-de-Ruz, du 29 septembre 2014 ;
- rapport d'information du Conseil communal au Conseil général relatif à la création d'un projet de territoire et à l'élaboration du plan directeur régional, du 31 mars 2016
- Communes de Val-de-Ruz, Valangin et Rochefort : plan directeur régional 1, rapport et projet de territoire, d'avril 2016.

### **2.2. Bref rappel des évènements**

---

En date du 29 septembre 2014, le Conseil général acceptait une demande de crédit-cadre d'un montant de CHF 745'000 relative à la création d'un PAL. Conformément au guide du PAL édité en 2006 par le DGT (devenu DDTE), le crédit-cadre prévoyait la conception d'une pré-étude (celle-ci fixe l'ampleur et le programme de la révision d'un PAL et facilite la rédaction du rapport sur l'aménagement, conformément aux exigences de l'article 47 OAT), puis la révision du PAL. Dans le cas de Val-de-Ruz, il s'agit plutôt de la création d'un PAL, unifié pour l'ensemble de son territoire.

Or, l'entrée en vigueur sur le plan fédéral de la nouvelle LAT a quelque peu bouleversé les projets du Conseil communal : la pré-étude prévue initialement a été supprimée au profit d'un PDR, élaboré avec le concours des Communes de Valangin et Rochefort<sup>1</sup>. Ce travail, nettement plus conséquent qu'imaginé au départ, a été financé en totalité par le crédit-cadre adopté le 29 septembre 2014 par le Législatif.

Il s'agit, dans le canton de Neuchâtel, de la première génération de PDR élaborés à grande échelle et regroupant l'intégralité des communes du canton. Le but étant qu'ils soient conformes à la LAT révisée et qu'ils prennent en compte le redimensionnement des zones d'habitations (le canton est légèrement surdimensionné en la matière d'environ 60 hectares), leur étude est allée nettement plus loin dans le détail qu'une pré-étude classique. Cette dernière n'est dès lors plus de mise.

S'agissant de l'élaboration d'un éventuel PDR-2, traitant de thématiques peu ou pas développées dans le PDR-1 (objets naturels, tourisme, etc.), le SAT rappelle dans une lettre datée du 27 mai 2016 adressée aux communes de la région du Val-de-Ruz la position du chef de département en la matière, position évoquée dans un courrier adressé à la CDC-AT, « *qu'il appartient aux communes regroupées en région de se déterminer quant à l'élaboration d'un PDR-2, selon les thématiques à*

---

<sup>1</sup> Chapitre 3 du rapport d'information du Conseil communal, du 31 mars 2016.

*traiter à l'échelle régionale ». Les Exécutifs des trois communes de la Région ont pris la décision de passer directement à l'étude des PAL. A cet effet, et toujours dans sa lettre du 27 mai 2016, le SAT relève qu'il serait judicieux « d'attendre le contenu du PDC (consultation) et la position du canton quant au contenu de chaque PDR avant de lancer les travaux. Un cahier des charges est à établir et un accord est à trouver avec le canton quant à son contenu ».*

### 3. Teneur du PDR-1

---

Pour qu'un PAL puisse voir le jour, il est nécessaire qu'il soit précédé d'un projet de territoire et c'est bien ce rôle que tient le PDR. Il agit comme fil conducteur de toute la planification à venir.

Pour rappel, le projet de territoire - pour la partie liée à la Commune de Val-de-Ruz - a fait l'objet d'une démarche co-citoyenne : chaque étape d'élaboration du PDR-1 a fait l'objet d'un ou plusieurs ateliers dans lesquels participaient des membres des réseaux « Vivre », « Découvrir », « Entreprendre », « Habiter » et « Paysage, Agriculture, Nature ». Les résultats, agréés préalablement par le groupe de direction (représentants des Conseils communaux), ont ensuite été partagés avec les services cantonaux, puis avec les réseaux en séances plénières et enfin validés par un groupe de pilotage réunissant Commune, Etat et Confédération ainsi qu'un représentant par réseau (à titre consultatif uniquement pour cette dernière catégorie).

#### 3.1. Enjeux

---

Les enjeux tirés de cette démarche participative, et repris dans le PDR du Val-de-Ruz, sont les suivants :

- |                      |  |
|----------------------|--|
| <b>Environnement</b> | 1. <i>Valoriser l'environnement naturel, garant du cadre de vie et de la biodiversité</i>                              |
|                      | 2. <i>Préserver les bonnes terres cultivables</i>  |
| <b>Paysage</b>       | 3. <i>Valoriser les composantes paysagères identitaires de la Région</i>   |
| <b>Urbanisation</b>  | 4. <i>Conforter la polarité urbaine de la Couronne nord</i>  |
|                      | 5. <i>Densifier les villages du Versant sud, de la Plaine et pittoresques dans leur limite d'urbanisation actuelle</i> |
|                      | 6. <i>Densifier les pôles de gares (sans ou avec RER)</i>  |
|                      | 7. <i>Appliquer les mesures cantonales de planification médico-sociale</i>   |
| <b>Vie locale</b>    | 8. <i>Valoriser le cœur des villages et les lieux de vie (loisirs / sport / culture / patrimoine)</i>                  |
| <b>Mobilité</b>      | 9. <i>Garantir la desserte ferroviaire de la Région</i>  |
|                      | 10. <i>Développer le réseau interne des transports publics et des mobilités douces</i>                                 |
|                      | 11. <i>Aménager le réseau routier selon son statut</i>   |

- Economie**
12. Augmenter le nombre d'emplois de la Région
  13. Maintenir et développer la vitalité des centres
- Energie**
14. Atteindre une autonomie énergétique
  15. Obtenir le label « Cité de l'Energie »
- Tourisme**
16. Valoriser les sites touristiques emblématiques
  17. Développer l'offre d'hébergements touristiques

Le fait de pouvoir cerner les différents enjeux d'aménagement de notre territoire a permis ensuite de développer des concepts d'urbanisation, de mobilité et de redimensionnement de la zone à bâtir.

### 3.2. Attitudes d'urbanisation

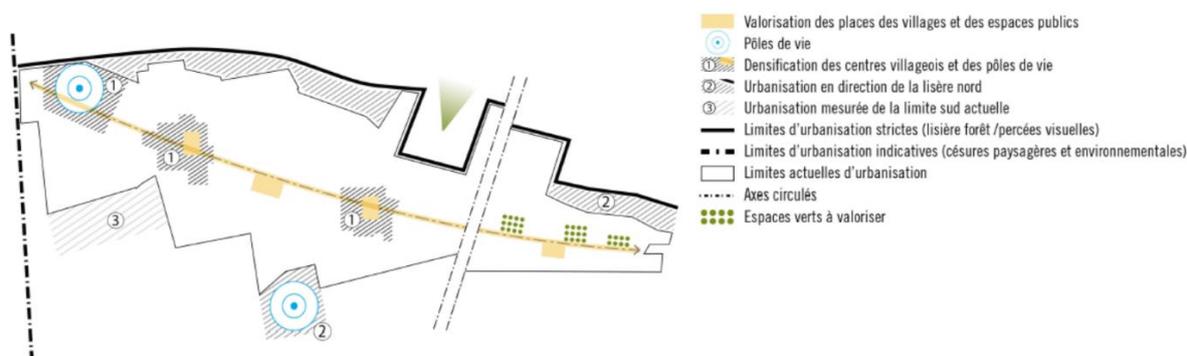
Au-delà des échéances de 2030 et 2040 fixées par l'Etat, le concept propose une vision à long terme, permettant de mettre en place des principes d'aménagement, volontairement décorrélés de données quantitatives. Ils se fondent et généralisent néanmoins les grandes tendances résultant des premières analyses et orientations issues des ateliers de production.

Ainsi, le concept décline trois attitudes d'urbanisation différenciées dans l'objectif du rééquilibrage suivant :

#### 3.2.1 Augmentation de la zone urbanisée de la Couronne Nord

La Couronne nord, centralité linéaire de la Région, la plus peuplée et la mieux connectée aux réseaux de transports tous confondus, ne dispose que de très peu de terrains libres. Il semble naturel de conforter cette polarité sans pour autant péjorer ses qualités paysagères.

Ainsi, il est suggéré, dans l'objectif d'augmenter la zone à bâtir actuelle, une priorisation à respecter dans le processus d'urbanisation à venir ainsi que la mise en place de limites claires.



Source : Urbaplan-14170-04.04.16

Figure 1 : Attitude d'urbanisation pour la Couronne nord

**Priorité 1 :** Urbaniser les parcelles libres ou peu denses de la zone urbaine actuelle et densifier les centres villageois et les pôles de vie.

**Priorité 2 :** Si la zone urbaine doit s'étendre, urbaniser d'abord les hauts au nord de la zone, en s'adossant à la limite naturelle de la lisière de la forêt, puis en est et en ouest le long de l'axe, évitant ainsi de "grignoter" les meilleures terres agricoles de la plaine (surfaces d'assolement de qualité 1 – SDA 1). Des exceptions sont envisageables, quand il s'agit notamment d'intensifier une polarité existante ou à créer. C'est le cas d'Evologia par exemple ou encore celui du site choisi pour l'implantation de la future gare RER. Une coordination doit toutefois avoir lieu compte tenu de l'impact sur les SDA de la plaine agricole.

Deux types de limites d'urbanisation sont mises en place : une limite stricte, infranchissable et une limite indicative, indiquant des respirations et ouvertures à conserver, sans pour autant figer une limite précise. C'est le cas notamment entre les villages où, sans fixer une limite intangible, il est bien question de conserver, outre les corridors biologiques, les séparations encore visibles d'un village à l'autre.

**Priorité 3 :** En dernier lieu, épaissement au sud de manière contrôlée et mesurée. Cette hypothèse reste néanmoins peu vraisemblable au vu des capacités liées à la priorisation 2. Elle est aussi consommatrice de SDA 1.

### 3.2.2 Maintien de la zone urbanisée dans les villages de la plaine et pittoresques

Les villages de la plaine, comme les villages pittoresques, ne doivent plus s'étendre. Il convient donc de conserver les limites actuelles de la zone urbanisée. Quelques réductions de la zone à bâtir sont prévues lorsque la desserte en transports publics est insuffisante et/ou lorsque le potentiel de densification n'est pas pertinent au vu de la qualité urbaine existante.

L'enjeu pour l'ensemble des villages de la plaine est d'apaiser leur traversée et de valoriser leur centre, aussi bien en termes patrimonial (églises, fontaines, vergers) que social (place centrale). Ainsi, dans certains cas, le retrait de biens-fonds de la zone urbanisée en position centrale permettra la requalification des placettes villageoises et des espaces publics attenants.

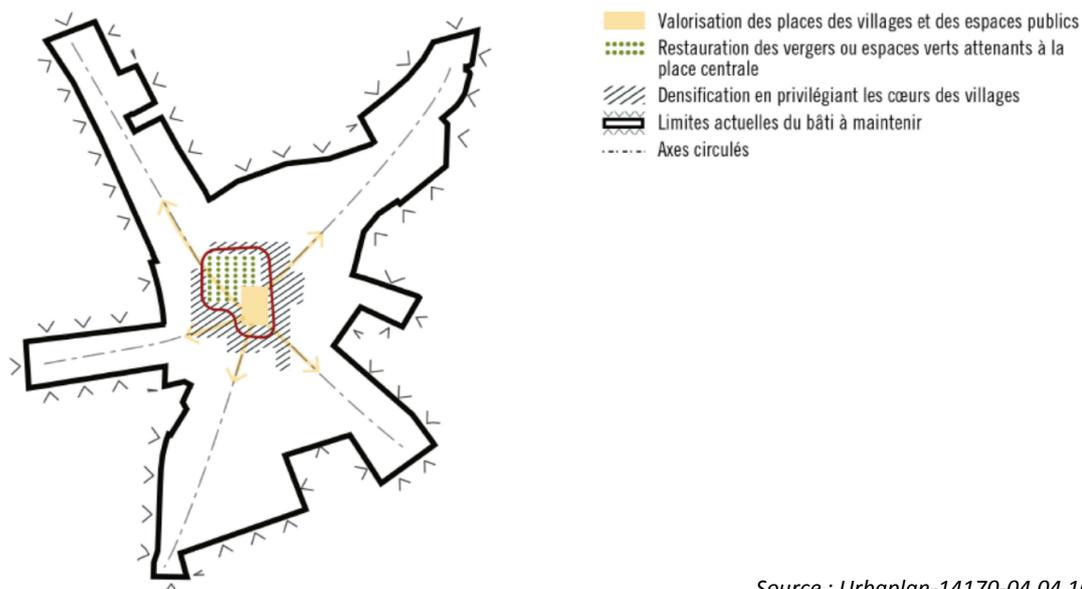


Figure 2 : Attitude d'urbanisation pour les villages de la plaine

Source : Urbaplan-14170-04.04.16

### 3.2.3 Diminution de la zone urbanisée des villages du versant sud

---

Pour ces villages, il est proposé la mise en place du concept de franges urbaines.

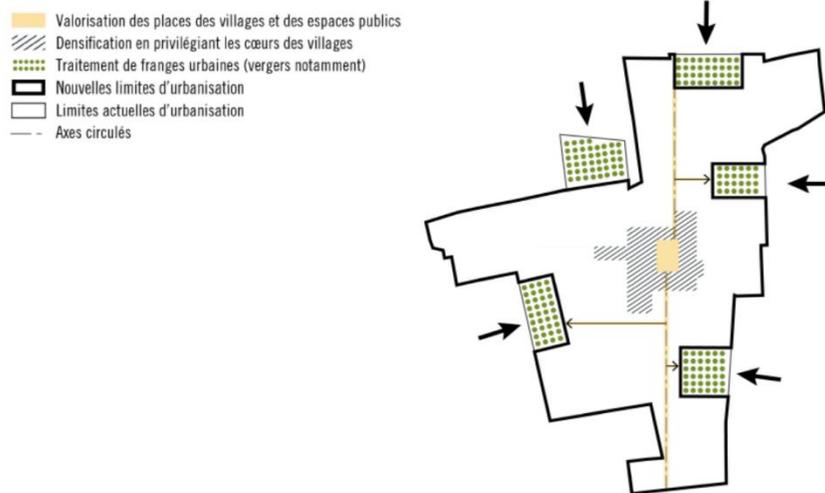
Il s'agit de valoriser le tissu bâti, d'assurer une transition paysagère avec l'espace agricole et de réduire la zone à bâtir en délimitant une nouvelle zone d'urbanisation plus restreinte que l'actuelle.

Ainsi, les espaces non construits en périphérie de la zone urbanisée, aux structures paysagères existantes (les vergers notamment), peuvent potentiellement être déclassés et transformés en franges urbaines. Ces franges, en lien avec l'espace public, contribueront à la requalification et à la valorisation de celui-ci. Le dispositif envisagé permet de transformer de nombreuses parcelles sans pour autant les désigner. Il assure une certaine flexibilité sur le choix à opérer.

Les réductions de la zone à bâtir en limite avec la ZAGR sont un potentiel d'extension des SDA qui sera à confirmer le cas échéant par le service de l'agriculture et le SAT.

## Elaboration d'un plan d'aménagement local (PAL)

### Rapport d'information au Conseil général

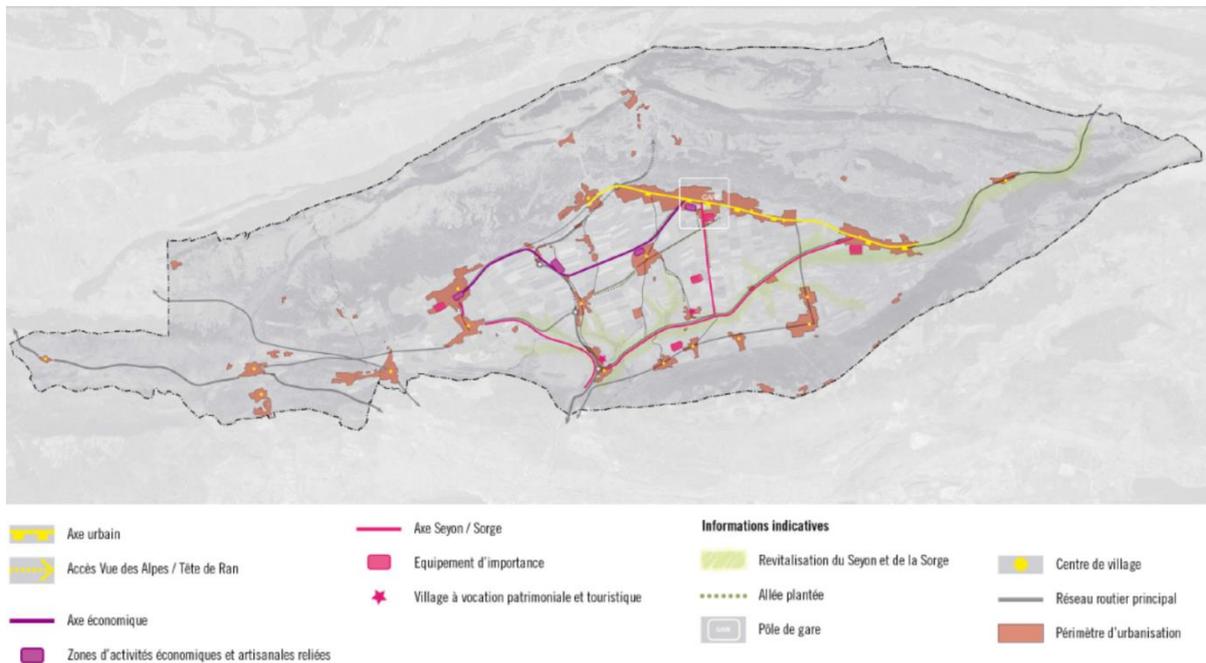


Source : Urbaplan-14170-04.04.16

Figure 3 : Attitude d'urbanisation pour les villages du versant sud

### 3.3. Concept des mobilités

Dans l'objectif de dissocier les flux de transit des flux de desserte, afin d'apaiser la traversée des localités et améliorer la circulation, le concept pose trois axes est-ouest thématiques.



Source : Urbaplan-14170-04.04.16

Figure 4 : Extrait du concept des mobilités avec RER

#### 3.3.1 Axe urbain

---

C'est l'axe structurant de la Couronne nord. Il est partagé par différents modes de mobilités : voitures, transports publics, piétons, vélos, etc. Une identité visuelle devra être trouvée pour unifier l'ensemble du parcours. Des dispositifs simples (signalétique, marquage au sol, mobilier urbain ou luminaires par exemple) permettront d'harmoniser cet axe. Avec des interventions minimales, certains endroits pourront être transformés en "placette-belvédère", opérant ainsi une dilatation de l'espace public central au profit d'espaces de rencontre et de respirations paysagères sur ce tronçon conséquent.

#### 3.3.2 Axe économique

---

Cet axe est aujourd'hui une vision, c'est-à-dire qu'il nécessite une étude de faisabilité afin qu'il devienne un projet. Il relierait d'une manière relativement directe les grandes ZAE de la Région (Les Geneveys-sur-Coffrane, Fontaines, Fontainemelon et Cernier) ; il devrait être accompagné de mesures paysagères.

Cet axe desservirait également la nouvelle zone économique projetée du Chillou, assurant une articulation entre la partie ouest et la partie est de la H20.

Dans une première analyse, il était proposé, dans la variante sans RER, de conserver le tracé existant entre Les Geneveys-sur-Coffrane, Malvilliers, Boudevilliers, Fontaines puis Cernier et de le valoriser. La variante avec RER proposait par contre la création d'une nouvelle jonction directe entre Le Chillou, Fontaines et Cernier, assurant une desserte rapide de la nouvelle zone d'activités avec la future gare RER. Or, au fur et à mesure de l'étude du PDR-1, il s'est avéré que l'intérêt principal de cette nouvelle route est sans doute plus lié au report de charges probables sur cet axe au profit des traversées de Boudevilliers, Fontaines et Valangin. Une étude d'opportunité doit encore être menée pour prouver cet à priori. La nouvelle route ne serait donc pas liée à la réalisation du RER et c'est pourquoi le projet de territoire du PDR-1 retient cette vision dans les deux variantes développées dans le cadre du concept de mobilité.

#### 3.3.3 L'axe Seyon-Sorge

---

C'est l'axe reliant directement Valangin à Dombresson d'un côté et Valangin à Coffrane de l'autre. La route actuelle, réservée aux TIM, n'est pas touchée, mais serait valorisée par l'adjonction d'une piste de MD à usage quotidien (piétons / vélos). Si parfois le tracé mode doux est en contact direct avec la route de transit et à proximité du Seyon, la topographie laisse la possibilité de le dévier en tenant compte des fonctions écologiques et environnementales du cours d'eau. L'axe Seyon-Sorge peut être relié par d'autres chemins de MD traversant la vallée depuis le nord, notamment l'axe Evologia – Engollon que ce soit dans la variante sans ou avec RER, complété par un axe Les Hauts-Geneveys – Seyon dans le cas où la gare des Hauts-Geneveys est confirmée.

#### 3.4. Redimensionnement de la zone à bâtir

---

Le projet de territoire définit les attitudes d'urbanisation retenues en lien avec les quatre catégories de villages. Il illustre le principe de réduction/extension des zones d'habitation, mixtes et centrales.

Selon les exigences cantonales, le PDR-1 est toutefois allé plus loin en donnant un quantitatif de ces réductions/extensions possibles. Pour rappel, ZH, ZM et ZC de la Région sont surdimensionnées de 17 ha par rapport aux besoins à l'horizon 2030 pour accueillir 2'600 HE supplémentaires. A l'horizon 2040, pour accueillir 1'400 HE supplémentaires, les ZH, ZM, ZC pourront être augmentées de 13 ha.

Réduire la zone à bâtir de 17 ha suppose d'identifier les critères qui permettent de justifier qu'un terrain est plus propice au déclassement/"gel" qu'un autre. Ils ont été présentés et discutés lors du dernier atelier de production du 30 septembre 2015 avec les membres des réseaux. Il s'agit d'appliquer :

- le projet de territoire et les trois attitudes d'urbanisation ;
- la qualité de la desserte en transports publics (qualité D au minimum) ;
- le traitement des franges urbaines (projet Parc régional Chasseral) ;
- les changements d'affectation connus/souhaités ;
- le niveau d'équipement ;
- les contraintes environnementales (dangers naturels, zones de protection des eaux, distance d'inconstructibilité à la forêt, conditions géotechniques difficiles ou autres).

#### 3.5. Préavis de synthèse du SAT concernant le PDR

---

En date du 31 mai 2017, les Communes de la Région sont invitées par les représentants du SAT à participer à une séance de rendu du PDR.

Ce préavis commente, point par point, les options choisies par la Région. Si la majorité des éléments est approuvée par le service cantonal, d'autres font l'objet de discussions et demandent des adaptations dans le cadre du futur PAL de chaque Commune concernée.

La conclusion de ce document de douze pages est reprise ci-après *in extenso* :

*« Après avoir procédé à la synthèse des préavis spécialisés, nous regroupons comme suit les principales conditions / réserves à prendre en compte pour la suite des travaux :*

- *le projet de territoire tel que décrit dans le présent préavis est validé ;*
- *les réductions/augmentations de zones à bâtir sont réparties par commune selon le tableau de la page 4 [du préavis] ;*
- *les projets d'affectation/désaffectation dans la plaine (Jonchère), à la Côtière et à Savagnier, ainsi que dans le secteur des montagnes (Chaumont et zones de constructions basses) sont à reconsidérer au sens du préavis ;*

- *des mesures de gel à court terme (jusqu'à la révision des PAL) doivent être prévues sur les terrains libres de construction identifiés comme secteurs de réduction potentielle, situés en bordure de la zone agricole, hors classe de desserte TP et/ou susceptibles d'augmenter le quota des surfaces d'assolement (SDA) ;*
- *les secteurs prévus pour être mis en zone pour 2040 devront disposer d'une desserte en TP conforme à la fiche U\_11<sup>2</sup> du PDC ;*
- *pour les secteurs prévus pour être mis en zone et qui consomment des SDA, des compensations doivent être trouvées au sein de la Région ;*
- *pour les ZAE, compléter la réflexion et la justification sur la nécessité d'atteindre un rapport d'un emploi pour 2 habitants dans la Région et définir plus précisément comment cet objectif peut être atteint au regard des potentiels existants et des projets en cours ;*
- *les questions laissées ouvertes dans le PDR (à l'exception du déplacement du site d'exploitation de Pôlière) ne sont pas validées par le Canton quant à leur faisabilité et opportunité. Il appartient à la Commune concernée d'entreprendre les études nécessaires.*

*Ces éléments seront repris dans l'arrêté du Conseil d'Etat qui sera adopté en même temps que le PDC, en principe d'ici la fin de l'année [2017] ».*

Les points de désaccords se trouvent essentiellement dans les choix de réaffectation des secteurs. Alors que le PDR met un accent particulier sur les zones de constructions basses sises sur les Crêtes et sur le secteur de Chaumont, le SAT estime non seulement que le potentiel de déclassement dans les zones de constructions basses n'est peut-être pas aussi élevé qu'espéré et qu'il sera, de plus, difficile de réaffecter des terrains à Chaumont, le secteur ayant fait l'objet d'un redimensionnement en 2009 suivi d'un PAL intercommunal ; dès lors, pour assurer le quota de déclassement qui échoit à la Région, le SAT préconise de mettre un accent particulier sur les terrains libres de constructions à Savagnier. Le choix de geler le secteur de la Jonchère est également querellé.

En date du 28 juin 2017, la délégation « Développement régional et avenir » du Conseil communal présente le préavis de synthèse du PDR aux membres de la CDTD. De manière résumée, ces derniers soutiennent le Conseil communal dans les choix qui ont été pris dans le cadre du projet de territoire. Premièrement, il s'agit de choix concertés ayant fait l'objet d'une démarche co-citoyenne ; deuxièmement, il semble logique de se focaliser d'abord sur les secteurs de montagne avant d'envisager des déclassements dans la vallée, ceci pour la bonne raison que les parcelles sont peu ou pas viabilisées, que l'accès est souvent malaisé et qu'il n'y a pas de transport public à proximité, et ceci conformément aux principes de l'article 3, alinéa 3, lettre a LAT<sup>3</sup>. En ce qui concerne le cas de la Jonchère, si l'option a été prise de geler les terrains plutôt que de les déclasser, c'est par rapport à l'opportunité éventuelle de créer une route de contournement entre Fontaines et Boudevilliers, route appelée « Direttissima » dans le projet de territoire. En effet, la création d'une telle route pourrait rapprocher les transports publics de La Jonchère ; si le cas est avéré, une réouverture des

---

<sup>2</sup> Fiche U\_11 du PDC : Poursuivre une politique d'urbanisation durable

<sup>3</sup> « Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment : de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics [...] ».

terrains à la construction entre 2030 et 2040 pourrait avoir lieu. Le Conseil communal est toutefois conscient que cette opportunité doit être démontrée par les études *ad hoc*.

Quant aux « mesures de gel à court terme » évoquées par le SAT, il s'agit de l'instauration d'une mesure de zone réservée. Le Conseil communal préconise que cette mesure soit mise en place de manière différenciée, pragmatique et intelligente : il n'est pas question de bloquer la construction sur l'entier du territoire de la Commune ou de prêter l'un ou l'autre village. Il paraît notamment opportun de maintenir des secteurs de développement dans chaque village, en respectant la conformité au projet de territoire dans les intentions de redimensionnement de la zone à bâtir destinée à l'habitation.

Ainsi, la CDTD recommande au Conseil communal de maintenir le cap et de défendre les choix qui ont été adoptés de manière consensuelle.

## 4. Elaboration du PAL

---

Comme indiqué au 1<sup>er</sup> paragraphe du point 3 du présent rapport, pour qu'un PAL puisse voir le jour, il est nécessaire qu'il soit précédé d'un projet de territoire ; c'est bien ce rôle que tient le PDR. Il agit comme le fil conducteur de toute la planification à venir et est l'outil de base permettant d'établir un cahier des charges cohérent en vue d'élaborer un PAL.

Bien qu'ayant des contacts réguliers, l'équipe de projet s'est véritablement remise à la tâche suite à la réception du préavis de synthèse du PDR à la fin du mois de mai 2017. En effet, le PDR est un schéma directeur, une vue du territoire à grande échelle ; ses objectifs doivent être traduits dans une planification de détail qui correspond au PAL et il est nécessaire de développer une structure de projet et une planification en conséquence.

La tâche n'est pas aisée car contrairement à beaucoup de communes qui adapteront leur ancien PAL aux règles nouvelles, Val-de-Ruz doit abroger l'ensemble des plans d'aménagement des anciennes communes pour adopter un plan et une réglementation en harmonie avec les attitudes d'urbanisation préconisées par le PDR.

### 4.1. Schéma du projet PAL

---

En décembre 2017, le SAT a publié un nouveau « guide du plan d'aménagement local », qui doit aider les communes à mettre en chantier la révision de leur plan. La procédure telle qu'envisagée présente le désavantage d'être extrêmement technique et laisse peu de marge de manœuvre au processus politique communal. En effet, le SAT prévoit une séance de démarrage de projet avec le Conseil communal afin d'échanger sur les objectifs et fixer les bases du travail ; il s'agit ensuite de faire adopter un crédit pour la révision du PAL, puis la procédure se termine par l'adoption du PAL par les Autorités Législatives.

La LCAT cadre de manière très détaillée le processus administratif d'adoption d'un PAL. Cependant, un apport plus soutenu des Autorités politiques ne doit pas être écarté et est même nécessaire afin

## **Elaboration d'un plan d'aménagement local (PAL)**

Rapport d'information au Conseil général

---

que la concrétisation du nouveau plan d'aménagement soit partagée par le plus grand nombre de représentants politiques communaux.

Par ailleurs, la LCMP peut changer la donne pour de nombreuses communes : suivant le montant des études, il n'est pas certain que le bureau choisi pour le développement du PDR ne soit pas mis en concurrence avec d'autres bureaux. De plus, le bureau qui rédigera le cahier des charges du PAL est déontologiquement écarté de la procédure des marchés publics et ne pourra plus faire part de sa candidature pour réaliser le travail suivant d'élaboration du PAL.

A cet effet, le RUN accompagne dans cette démarche plusieurs régions et communes, ce qui correspond parfaitement à son statut d'association de régions. Le schéma d'élaboration des PAL, développé en partenariat avec les communes, tient non seulement compte du processus politique en intégrant le Conseil communal ainsi que le Conseil général notamment au travers des commissions en charge de l'aménagement du territoire, mais également des marchés publics.

Le schéma de la page suivante synthétise de manière globale le projet tel qu'il est envisagé. Les différentes étapes liées à l'élaboration du PAL sont ensuite décrites de manière détaillée.

## Elaboration d'un plan d'aménagement local (PAL)

Rapport d'information au Conseil général

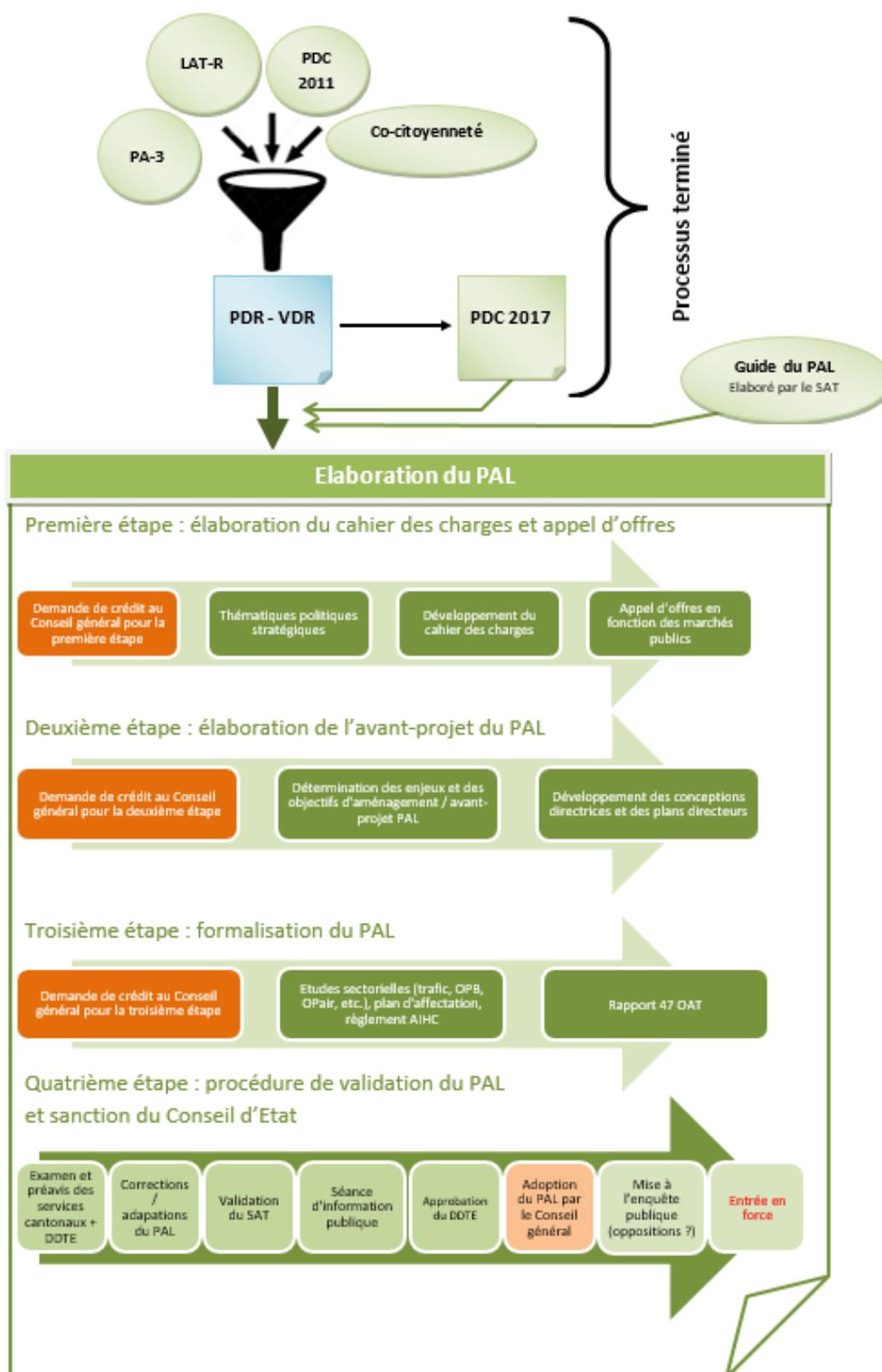
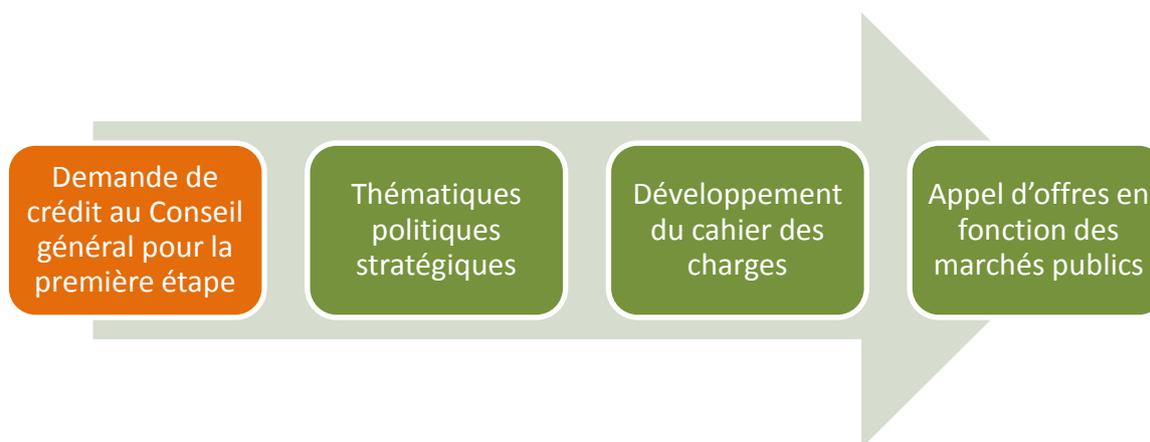


Figure 5 : Schéma d'élaboration du PAL



**Graphique 1 : Première étape : élaboration du cahier des charges et appel d'offres**

Dans cette première étape, le Conseil communal a l'intention de travailler en partenariat avec la CDTD sous la forme d'ateliers (trois à quatre) afin de prioriser les objectifs politiques territoriaux sur la base du PDR. Le résultat de ce travail servira à établir le cahier des charges du PAL puis de procéder à une évaluation du coût de sa réalisation. Si le montant dépasse CHF 250'000<sup>4</sup>, le PAL sera soumis aux marchés publics. Il s'agira alors de procéder à un appel d'offres. A cette occasion, le Conseil communal, investi d'un mandat clair par le truchement de la CDTD, sollicitera le SAT afin de faire valider les objectifs fixés.

Le RUN est le partenaire pressenti dans le cadre de cette première étape. En effet, il a les compétences à l'interne et la proximité souhaitée pour animer les ateliers, ainsi que préparer et chiffrer le cahier des charges. De plus, le RUN n'entrant pas en ligne de compte pour réaliser les phases ultérieures, une concurrence équitable serait garantie dans le cadre des marchés publics. La gestion de la procédure d'appel d'offres pourra le cas échéant être appuyée par un avocat spécialisé dans le domaine. Le mandat d'établissement du cahier des charges et de gestion de l'appel d'offres pour la réalisation selon la procédure des marchés publics devra faire l'objet d'offres comparatives de prestataires privés, ainsi que d'une variante sans ateliers avec la CDTD. L'attribution sous réserve du mandat de réalisation est à confirmer dans le cadre de la deuxième étape et uniquement après que le Conseil général aura accepté la demande de crédit y relative.

⇒ **L'ordre de grandeur de la première étape est estimé à environ CHF 100'000. Toutefois, le montage doit être affiné (organisation d'ateliers ou non, offres des prestataires, etc.), une partie des coûts pouvant être mutualisés avec les autres communes si le mandat est attribué au RUN. Comme le démontre le graphique 1 ci-avant, une demande de crédit dûment étudiée sera soumise au Conseil général le moment venu.**

---

<sup>4</sup> Voir à ce propos l'annexe du présent rapport sur les marchés publics.



**Graphique 2 : Deuxième étape : élaboration de l'avant-projet du PAL**

La deuxième étape est l'occasion de saisir à nouveau le Conseil général et de lui présenter l'offre retenue dans le cadre des marchés publics. Plutôt que de solliciter une demande de crédit couvrant également la formalisation du PAL, il a été retenu de demander uniquement le crédit nécessaire permettant de réaliser l'avant-projet du PAL, soit la pré-affectation du sol mais aussi la définition des différentes études sectorielles à traiter, les secteurs stratégiques à préciser, etc.

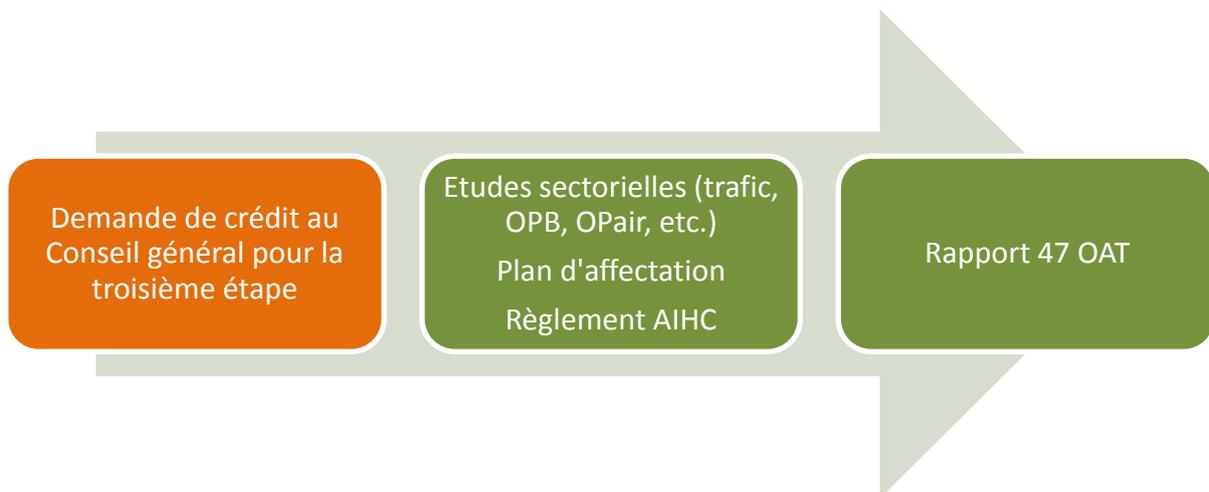
Par le terme de « conception directrice », on entend une étude menée en parallèle sur un thème particulier mais qui donne une orientation générale (par exemple la place que l'on souhaite donner à la biodiversité et aux paysages du territoire). Ces éléments seront encore consolidés d'ici-là.

Par le terme de « plan directeur », on entend une étude menée sur un thème particulier, qui donne des orientations précises permettant ensuite une affectation du sol (par exemple le plan directeur du tourisme qui définira les secteurs dans lesquels une affectation est nécessaire, la mobilité en général, etc.).

C'est par ailleurs l'occasion d'obtenir de la part des services cantonaux le feu vert pour aller de l'avant dans la formalisation du plan d'aménagement.

Par rapport aux coûts, cette phase qualifiée d'avant-projet servira à préciser le montant dédié à la formalisation du PAL. Comme elle peut être soumise aux marchés publics, ce sera ici l'occasion de faire un nouvel appel d'offre pour la troisième étape.

**⇒ L'ordre de grandeur de la deuxième étape est estimé à environ CHF 165'000, compte tenu des éléments susmentionnés qui, à ce stade, restent encore à préciser.**



**Graphique 3 : Troisième étape : formalisation du PAL**

La demande de crédit au Conseil général pour la formalisation du PAL dépendra des appels d'offres réalisés au terme de la deuxième étape.

Cette troisième étape est principalement technique : des études sectorielles seront nécessaires pour déterminer puis consolider l'affectation de certains secteurs (études de trafic, de bruit et/ou de qualité de l'air, etc.). L'espace dédié aux cours d'eau, qui découle de la LEaux et son OEaux, sera étudié et précisé. Les dangers naturels seront réévalués. Sur la base de l'avant-projet (conceptions directrices et plans directeurs), il s'agit d'affecter formellement le sol.

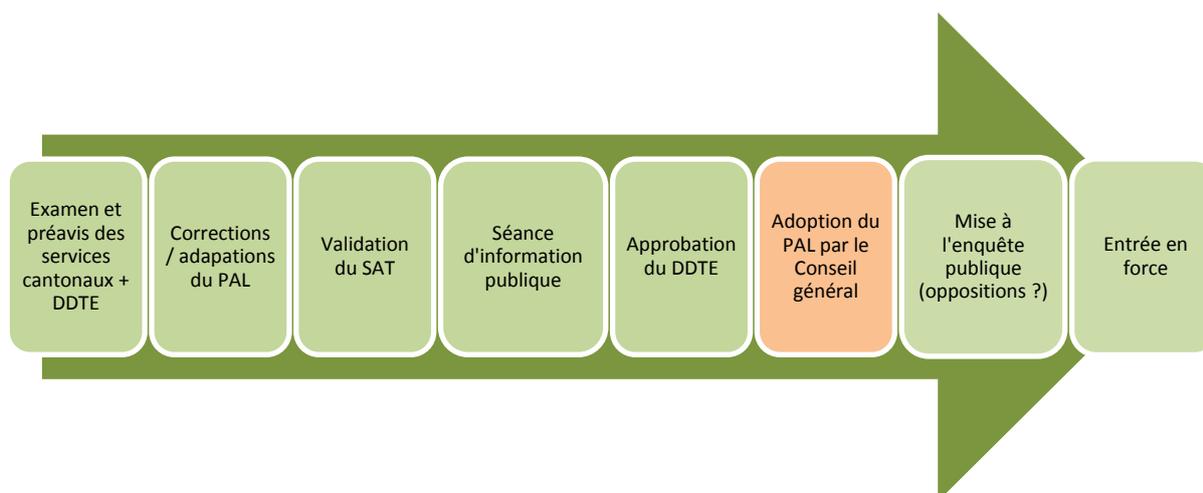
Il en découlera non seulement un plan d'affectation du territoire avec son règlement d'aménagement mais également un règlement des constructions compatible AIHC. En effet, on ne fera plus mention du taux d'occupation au sol mais de l'indice d'utilisation du sol ; la notion des « gabarits » est supprimée au profit des « distances aux limites ». Il s'agira, pour les communes, de la première génération de règlements harmonisés de la sorte.

Le rapport 47 OAT est la synthèse finale de tout le travail effectué en amont et son justificatif.

**⇒ L'ordre de grandeur de la troisième étape sera défini plus précisément à la fin de l'étape 2 compte tenu des précisions s'agissant des études complémentaires à mener et l'intervention d'éventuels spécialistes en la matière. Elle est estimée à CHF 550'000.**

## Elaboration d'un plan d'aménagement local (PAL)

### Rapport d'information au Conseil général



Graphique 4 : Quatrième étape : procédure de validation du PAL

La 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*.

Dès la mise à l'enquête publique du plan, 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 une entrée en vigueur partielle du PAL est juridiquement possible.

Les frais de justice pour le traitement des oppositions, difficilement prévisibles, ne sont pas chiffrés ici.

La démarche présentée dans le présent rapport a l'avantage d'impliquer, bien plus étroitement que ne le prévoit le nouveau « guide du plan d'aménagement local » publié par le SAT en décembre 2017, les membres de l'Autorité Législative à l'établissement du PAL. Il ne s'agit plus d'une formalité entre l'Exécutif et les services techniques cantonaux, que le Législatif valide par l'adoption d'un crédit puis un vote final, mais d'une appropriation du processus par le Conseil général. Des démarches de co-citoyenneté compléteront et consolideront cette approche.

Les montants indicatifs évoqués pour chaque étape, correspondent à un ordre de grandeur aussi réaliste que possible ; ils seront affinés lors de chaque demande de crédit auprès du Conseil général, ce qui permettra au Législatif d'avoir un regard détaillé sur les dépenses liées au projet. L'ordre de grandeur total estimatif de l'élaboration du PAL est de **CHF 815'000**. Pour rappel, ce travail a été pré-estimé à CHF 1 mio et réparti en trois tranches sur les années 2018 à 2020 dans le budget des investissements, respectivement de deux fois CHF 400'000 et d'une fois CHF 200'000.

⇒ La planification indicative du projet est mentionnée sous point 7.

## 5. L'instauration d'une zone réservée

---

### 5.1. Principes

---

Le point 3.4 du présent rapport rappelle de quelle manière la Confédération, via l'Etat, a donné le mandat à la Région du Val-de-Ruz de réduire sa zone à bâtir de 17 ha. Les représentants de la Région ont procédé à une répartition de ce quota, qui correspond pour la Commune de Val-de-Ruz à une surface de 10.5 ha à sortir de la ZH.

Le 6 novembre 2017, le Conseil d'Etat – sous l'impulsion des PDR – a sanctionné la création de zones réservées cantonales sur les secteurs de constructions basses (de compétence cantonale, elles ressortent du décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966). En effet, les zones de constructions basses ne sont en principe pas desservies par les transports publics et les équipements sont souvent lacunaires. De plus, l'Etat constate un manque manifeste de dynamisme dans la volonté de construire dans ces secteurs, qui sont pourtant en zone à bâtir depuis plusieurs décennies<sup>5</sup>. Six secteurs sont touchés à Val-de-Ruz : ils représentent une superficie totale de 13.45 ha.

La superficie de la zone réservée dans le secteur de constructions basses n'équivaut pas à un retour systématique en ZAGR, loin s'en faut. La zone réservée permet de geler toute initiative de construction dans un périmètre jugé délicat et pour lequel une étude approfondie est nécessaire pour permettre un redimensionnement adéquat. Elle n'interdit toutefois pas des transformations partielles ou des agrandissements mesurés, la rénovation et l'entretien de constructions existantes, pour autant qu'elles aient été érigées ou transformées légalement. Selon un courrier du chef du Département du 5 février 2018 adressé aux Communes de la Région du Val-de-Ruz, le redimensionnement en cours de la ZCB permet d'envisager la réduction d'une surface de 6 ha sur le territoire de la Commune de Val-de-Ruz.

A l'instar de l'Etat pour les ZCB, le chef du Département demande aux Communes de la Région, dans le courrier précité, d'instaurer également une zone réservée sur leur territoire : *« Afin de pouvoir garantir la mise en œuvre de votre projet de territoire, il est impératif que vos communes respectives prennent une mesure de zone réservée. Il est attendu que cette dernière s'applique d'ici la fin de l'année 2018 et porte au total sur une surface minimale de 10.2 ha<sup>6</sup>. A cette fin, la mesure sera à présenter devant vos législatifs respectifs dans le même délai. Compte tenu du calendrier qui précède, nous vous invitons à déposer d'ici fin juin un dossier ad hoc au service de l'aménagement du territoire pour examen. Finalement, et afin de maintenir une marge de manœuvre, nous rappelons que le plan directeur cantonal (PDC) prévoit que les communes peuvent procéder, dans le cadre de la révision de leur plan d'aménagement et à l'intérieur de leur territoire respectif, à des roades de la zone à bâtir dans le respect des critères des fiches du PDC (cf. fiche U\_11) ».*

---

<sup>5</sup> Création d'une zone réservée cantonale portant sur la ZCB au sens de l'article 3 du décret concernant la protection des sites naturels du canton, rapport justificatif au sens de l'article 47 de l'OAT

<sup>6</sup> Sur les 17 ha à réduire par la Région à l'horizon 2030, 6.8 ha pré-identifiés dans le PDR se situent en ZCB et font déjà l'objet d'une zone réservée cantonale.

## Elaboration d'un plan d'aménagement local (PAL)

### Rapport d'information au Conseil général

Afin que notre projet de territoire, élaboré au travers du PDR, soit mis en œuvre de manière adéquate, la mise en place d'une zone réservée pour cinq ans s'avère nécessaire. En effet, l'aménagement du territoire est un travail de longue haleine et pour répondre au mandat de la Confédération et de l'Etat, la Commune de Val-de-Ruz doit disposer d'une certaine marge de manœuvre et faire tomber la pression sur les secteurs délicats de notre territoire, aussi bien ceux qui pourraient retourner en ZAGR que ceux qui demandent des mesures de densification (non réalisable à ce jour à cause d'un règlement obsolète).

La LCAT présente la zone réservée comme suit :

**Article 57 LCAT :** <sup>1</sup>Les communes sont compétentes pour créer des zones réservées pour une durée n'excédant pas cinq ans.

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

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

Comme décrit plus haut, il s'agit bien ici de préserver les principes du projet de territoire afin que rien ne soit entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan d'aménagement.

Le but n'est pas d'interdire la construction sur la totalité du territoire, bien au contraire. La zone réservée envisagée se veut « intelligente », sur le modèle de celle qui a été instituée en 2010 par la Commune des Geneveys-sur-Coffrane (en vigueur dès sa parution dans la Feuille officielle, mais sanctionnée en 2016 après l'épuisement des derniers recours pour une période de cinq ans).

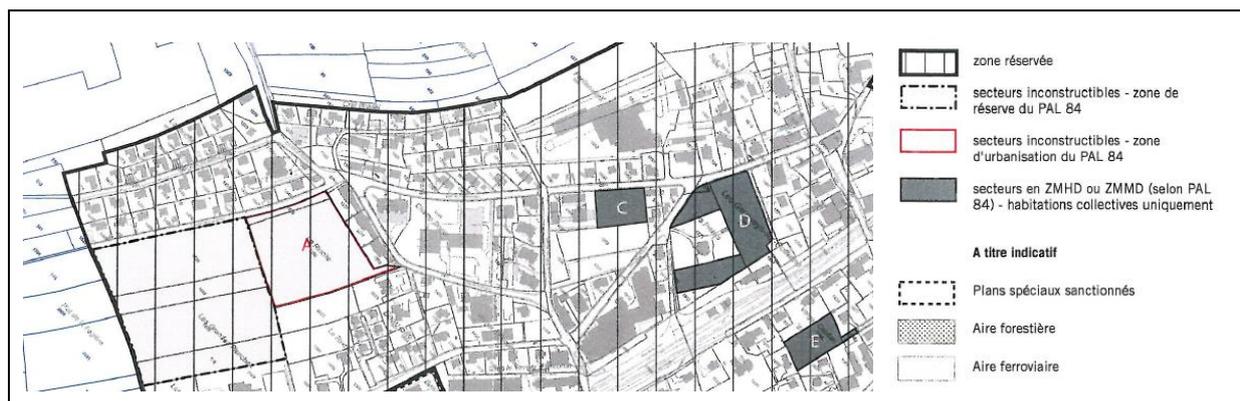


Figure 6 : Extrait du plan instaurant la zone réservée aux Geneveys-sur-Coffrane

En effet, cette zone réservée institue des secteurs inconstructibles d'un côté et des secteurs à densifier de l'autre. Le reste de la zone urbanisée du territoire des Geneveys-sur-Coffrane peut faire l'objet de demandes de permis de construire sous réserve du respect du PAL de 1984 et dans la mesure où les projets de construction n'entravent pas ou ne rendent pas plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation à venir. Ainsi, un projet qui bloquerait l'accès à un secteur futur de

développement pourrait être refusé, de même qu'un projet surdimensionné qui aurait des répercussions sur le dimensionnement des routes ou des canalisations souterraines (adduction d'eau, évacuation des eaux usées, etc.).

A ce jour, le décompte lié à la suppression de 10.5 ha sur le territoire de Val-de-Ruz se présente comme suit :

- environ 6 ha en zone de constructions basses (de compétence cantonale) ;
- environ 1.4 ha faisant l'objet d'un changement d'affectation (passage de la ZH à la ZAE) ;
- environ 0.3 ha au Pâquier, négociés avec les propriétaires à leur propre demande.

Il reste donc 2.8 ha à déclasser, dont 1.2 à geler à la Jonchère (ouverts à l'horizon 2040 si l'étude de la « Direttissima » est concluante).

La surface inconstructible de la zone réservée devra être légèrement plus importante puisque, hormis les éléments précités, il faut garantir la densité au bon endroit, déterminer un potentiel de rocades pour rendre certains bâtiments d'habitations conformes, mais également garder une marge de manœuvre pour affiner le retour à la ZAGR des surfaces qui seront retenues.

#### 5.2. Délais de mise en place de la zone réservée

---

- Mai 2018 : Présentation du principe de la zone réservée à la CDTD et du projet de rapport du Conseil communal au Conseil général pour la demande de crédit *ad hoc*.
- Juin 2018 : Séance du Conseil général ; demande de crédit pour réaliser l'étude visant à instaurer la zone réservée à Val-de-Ruz.
- Septembre 2018 : Remise du dossier à la Commune par le mandataire.
- Oct./nov. 2018 : Préavis de synthèse du SAT puis approbation du Département.
- Novembre 2018 : Séance du Conseil général ; adoption de la zone réservée.

## 6. Le cas particulier de Chézard-Saint-Martin

---

Comme évoqué à de nombreuses reprises, la Commune de Val-de-Ruz travaille aujourd'hui avec 17 plans d'aménagement différents (dont un plan adopté mais non sanctionné, ainsi qu'un plan intercommunal), autant de règlements d'aménagement ainsi que de règlements des constructions.

Les dates d'adoption des plans vont de 1975 pour le plus ancien à 2012 pour le plus récent ; chaque plan et chaque règlement reflète l'époque à laquelle il a été conçu, ce qui forme un panachage assez extraordinaire pour l'ensemble du territoire communal, des différences notables selon que l'on

construite à Coffrane ou à Fontainemelon, ainsi qu'une forme de complexité relativement poussée lors du traitement des demandes de permis de construire.

Un village en particulier réunit toutes les difficultés en matière d'aménagement du territoire : il s'agit de Chézard-Saint-Martin.

#### 6.1. Historique du dossier d'aménagement de Chézard-Saint-Martin

---

Conformément aux exigences des législations fédérale et cantonale en matière d'aménagement du territoire, la Commune de Chézard-Saint-Martin entame la révision de son dossier d'aménagement du territoire début 1997. Le projet de nouveau dossier d'aménagement est envoyé en procédure d'examen préalable auprès du SAT le 22 juin 2000. Le service cantonal concerné rend son préavis de synthèse le 21 mai 2001. Le dossier est adapté puis approuvé par le DGT (devenu DDTE) le 6 mai 2003 et adopté par le Conseil général le 19 mai 2003. Il passe à l'enquête publique du 2 juillet au 25 août 2003.

Durant cette période, le plan fait l'objet d'oppositions portant sur une quinzaine de points. Des séances de conciliation avec les propriétaires sont organisées entre le 27 octobre et le 10 novembre 2003. La plupart des oppositions sont retirées ; les autres sont levées par le Conseil communal, sauf celles portant sur la création d'une zone de dépôts à l'est de la localité.

Les décisions du Conseil communal de lever les oppositions suscitent de surcroît plusieurs recours :

- deux recours concernant le secteur de Champs Rinier : opposition à l'affectation d'un terrain en zone à bâtir et à la construction d'une nouvelle route destinée à desservir ce secteur ;
- recours de plusieurs agriculteurs concernant une zone de protection au lieu-dit Derrière-Pertuis : opposition quant à la surface de la zone à protéger, considérée comme surdimensionnée.

Le SAT s'étant déclaré défavorable à une sanction partielle du plan d'aménagement, il est décidé que le dossier serait envoyé au Conseil d'Etat pour approbation et sanction après traitement de tous les recours. Or, le traitement de ces recours a pris beaucoup de temps, en raison notamment des demandes de délais réitérées de la part des parties recourantes.

Les recourants du secteur de Champs-Rinier invoquent en 2005 la caducité du plan en se fondant sur l'ancien article 98 LCAT, abrogé entre-temps. Le Conseil d'Etat estime alors que le plan est effectivement caduc depuis le 20 mai 2005 et prononce une ordonnance de classement de ces deux recours le 16 avril 2008. Le recours de la Commune de Chézard-Saint-Martin contre cette décision est rejeté par le Tribunal administratif le 12 janvier 2009.

Le projet de PAL de 2003 ayant été approuvé par le Département, il a bénéficié de l'effet anticipé positif au sens de l'article 92 alinéa 3 LCAT jusqu'en 2008. Le SAT fait alors savoir au Conseil communal qu'à la suite de la constatation de caducité par le Conseil d'Etat, le seul plan d'aménagement applicable est celui de 1975. La Commune de Chézard-Saint-Martin définit alors une zone réservée pour l'ensemble du territoire communal, les seuls projets de construction pouvant

## **Elaboration d'un plan d'aménagement local (PAL)**

Rapport d'information au Conseil général

---

être admis étant ceux en accord à la fois avec le PAL de 1975 et les objectifs du projet de 2003. L'arrêté créant cette zone réservée est sanctionné par le Conseil d'Etat le 25 mars 2009.

Afin de sortir rapidement de cette situation transitoire difficile à gérer, handicapante pour le développement de son territoire, la Commune décide de procéder le plus rapidement possible à l'adaptation du projet de PAL de 2003.

La nouvelle version du plan d'aménagement est préavisée favorablement par le chef du Département en date du 18 septembre 2012 ; le Conseil général approuve ledit plan le 24 septembre 2012 ; la mise à l'enquête publique se déroule du 9 novembre au 10 décembre 2012 et donne lieu à une quinzaine d'oppositions.

Les sujets principaux des oppositions sont :

- comme en 2003, la zone de dépôts prévue à l'est du village ;
- le principe d'inconstructibilité en zone d'ancienne localité dans le but de préserver le caractère du patrimoine bâti ;
- divers changements d'affectation de parcelles.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la Commune de Chézard-Saint-Martin fusionne avec d'autres entités communales et devient l'un des villages de Val-de-Ruz. A compter de ce jour, c'est le dicastère du développement territorial de la nouvelle Commune qui reprend le traitement du dossier du PAL de Chézard-Saint-Martin. Le temps de mettre en place la nouvelle infrastructure, les oppositions sont traitées durant le deuxième semestre 2013.

Chaque opposant est rencontré ; à l'issue des discussions, quelques accords sont trouvés et une partie des oppositions est retirée tandis que l'autre partie fait l'objet de décisions de levées d'oppositions, notifiées entre mars et avril 2014, confirmant ainsi le projet de territoire des anciennes Autorités de Chézard-Saint-Martin. Cinq recours aux décisions de levées d'oppositions arrivent alors en mains du service juridique de l'Etat.

Dans l'intervalle, deux évènements viennent remettre en question deux des zones faisant l'objet de recours :

- d'une part, l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2014 de la LAT révisée qui a des répercussions sur la zone d'ancienne localité ;
- d'autre part, les démarches du principal intéressé par la zone de dépôts visant à implanter son entreprise en un autre lieu de la Commune de Val-de-Ruz.

Le principe d'inconstructibilité de la zone d'ancienne localité est en effet mis à mal par la LAT révisée. Si la préservation du patrimoine bâti est un élément à prendre en compte, la LAT stoppe cependant toute extension de la zone à bâtir au détriment de la ZAGR et préconise la densification à l'intérieur du milieu bâti. Il se trouve que la zone d'ancienne localité de Chézard-Saint-Martin propose des terrains libres de constructions ; dès lors, faut-il tirer un trait sur ce potentiel, plutôt bien situé par rapport à l'éventuelle venue d'un RER à Cernier ?

Désormais, tant pour la zone d'ancienne localité que pour la zone de dépôts, il faut procéder à une modification partielle du PAL 2012 de Chézard-Saint-Martin et consulter le Conseil général à cet effet. Dans le but de faciliter les démarches, les recourants sont contactés et invités à retirer leur recours. Ces derniers refusent, craignant de « signer un chèque en blanc » et attendent que la Commune modifie le PAL 2012 de Chézard-Saint-Martin. De son côté, le SAT refuse de valider partiellement le PAL pour les parties qui ne posent pas de problème et demande à la Commune de Val-de-Ruz d'attendre le traitement des recours par le service juridique du Conseil d'Etat pour aller de l'avant.

Si c'est encore possible, les choses se compliquent un peu plus lorsque l'Etat demande aux communes en février 2015 de se regrouper en régions dans le but d'élaborer un PDR qui viendrait alimenter la révision du PDC. Le traitement des recours est alors laissé de côté par les instances cantonales dans l'attente du PDR de Val-de-Ruz. Une nouvelle demande de sanction partielle est refusée par le SAT, qui fait valoir au surplus que le plan d'aménagement de Chézard-Saint-Martin devrait être conforme au projet de territoire de la Région.

#### 6.2. Réflexions visant à conclure le PAL de Chézard-Saint-Martin

---

Au terme de l'élaboration du plan directeur de la Région du Val-de-Ruz, l'équipe de projet a cherché durant le premier semestre 2017 le meilleur moyen de finaliser le dossier de Chézard-Saint-Martin. Ceci a été l'occasion de réunir notre avocat-conseils et notre mandataire en matière d'aménagement du territoire.

Juridiquement, il en ressort que l'abandon pur et simple du PAL 2012 de Chézard-Saint-Martin pour en revenir à la situation de 1975 n'est pas envisageable : la stabilité du droit est ébranlée et un recours à une telle décision pourrait engendrer une procédure longue et des frais conséquents. De plus, la convention de fusion du 21 mars 2011 oblige les Autorités actuelles de reprendre les engagements des anciennes communes<sup>7</sup>.

Techniquement, le PAL 2012 ne répond plus à la législation et à la jurisprudence en vigueur. Par exemple, la mise en zone de fermes de certaines parcelles n'est plus considérée comme un passage hors de la zone à bâtir et n'est plus une solution de compensation ; ainsi, le quota de la zone à bâtir de Chézard-Saint-Martin pourrait être mis à mal et péjorer dans une certaine mesure le quota général de la Région. D'autre part, le PAL de Chézard-Saint-Martin doit être en concordance avec l'ensemble du projet de territoire développé par la Région entre 2015 et 2016.

D'autres éléments du PAL 2012 de Chézard-Saint-Martin rendent son application extrêmement contraignante. En effet, tant dans la zone d'activités mixtes que dans la ZUP, le règlement exige le développement de plans spéciaux avant tout projet de construction. Si d'aventure un nouveau bâtiment devait être construit à proximité du collège pour abriter une halle de gymnastique afin de répondre à de nouvelles normes cantonales et qu'il faille le construire dans un délai relativement restreint, aucune demande de permis de construire ne pourrait être déposée tant et aussi longtemps

---

<sup>7</sup> Article 16 de la convention de fusion du 21 mars 2011 : transfert des droits et des obligations.

qu'un plan spécial n'a pas été élaboré et sanctionné par le Conseil d'Etat. Une telle opération peut facilement prendre une année à deux ans.

A la fin du premier semestre 2017, il était donc envisagé de présenter au Conseil général une demande de crédit englobant la planification directrice de la Couronne nord (dimensionnement des zones d'affectations, densités, centralités) qui aurait pu permettre de finaliser le PAL de Chézard-Saint-Martin en cohérence avec le PDR. Cependant, bien que présentée préalablement au SAT, cette stratégie n'a pas permis de recueillir formellement son soutien, d'autant plus que le PDR n'était alors pas sanctionné. Elle aurait par ailleurs engagé des dépenses de l'ordre de CHF 60'000 (selon offre en plus de l'élaboration du PAL de Val-de-Ruz). A relever que le travail de réflexion autour de la résolution du problème du PAL de Chézard-Saint-Martin se monte à CHF 16'000.

Aujourd'hui, la seule piste valable est d'élaborer le PAL de Val-de-Ruz, dont fait partie Chézard-Saint-Martin et d'abroger à terme les PAL 1975 et 2012.

## **7. Planification générale et indicative du projet PAL**

---

- Novembre 2018 : Séance du Conseil général : adoption de la zone réservée et présentation du crédit pour la première étape du projet PAL (élaboration du cahier des charges et appel d'offres).
- Novembre 2019 : Séance du Conseil général : présentation du crédit pour la deuxième étape du projet PAL (élaboration de l'avant-projet du PAL – conceptions directrices et plans directeurs).
- Novembre 2020 : Séance du Conseil général : présentation du crédit pour la troisième étape du projet PAL (formalisation du PAL).
- Courant 2022 : Examen du PAL par les services cantonaux compétents, préavis, séance d'information publique, approbation par le DDTE.
- Courant 2023 : Séance du Conseil général : adoption du PAL => délai référendaire, enquête publique, traitement des oppositions.
- Courant 2024 : Entrée en force du PAL, sous réserve des oppositions.

## **8. Point de situation du crédit-cadre de CHF 745'000 adopté par le Conseil général le 29 septembre 2014**

---

Ce crédit-cadre comporte plusieurs volets : l'élaboration du PDR en fait bien entendu partie, mais il intègre également les prestations d'accompagnement du RUN pour la dimension du projet-modèle de la Confédération appliquée au PDR, ainsi qu'un volet sur l'élaboration du schéma directeur du

## Elaboration d'un plan d'aménagement local (PAL)

### Rapport d'information au Conseil général

Chillou et un autre sur l'application du principe d'écologie industrielle sur les ZAE (la ZI de Fontaines en est le secteur pilote).

Un état de situation du crédit-cadre a été livré au Conseil général lors de sa séance du 31 mars 2016<sup>8</sup>. Le bouclage des comptes au 31 décembre 2017 se présente de la manière suivante :

#### Etat du compte d'investissement au 31.12.2017

	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAUX
Inventaire ZAB	42'876	6'264				49'140
PDR-1 (général)		343'000	60'000	86'708		489'708
PDR-1 (transports)		6'156				6'156
PDR-1 (équipement)		5'972				5'972
Prestations RUN		92'852	33'660	1'147		127'659
ZAE Chillou	6'620		53'425	11'463		71'508
Ecologie industrielle			57'403	23'879		81'282
<b>Coûts</b>	<b>49'496</b>	<b>454'244</b>	<b>204'488</b>	<b>123'197</b>	<b>0</b>	<b>831'425</b>
Subvention NE			-25'000		-25'000	-50'000
Subvention CH	-20'008	-94'992	-20'000	-40'000		-175'000
Subvention LPR			-21'910		-16'537	-38'447
Remb. communes			-34'800		-19'000	-53'800
<b>Recettes</b>	<b>-20'008</b>	<b>-94'992</b>	<b>-101'710</b>	<b>-40'000</b>	<b>-60'537</b>	<b>-317'247</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>29'488</b>	<b>359'252</b>	<b>102'778</b>	<b>83'197</b>	<b>-60'537</b>	<b>514'178</b>

*Pour information, les montants en rouge sont des sommes attendues qui n'ont pas encore été versées.*

Le crédit adopté par le Conseil général en 2014 prévoyait CHF 745'000 de dépenses et CHF 275'000 de recettes, amenant la charge nette à CHF 470'000. En réalité, la charge nette est de CHF 514'178, soit une différence de CHF 44'178 entre le budget du crédit-cadre et les comptes.

Dans le cadre de la finalisation du PDR, l'Etat a demandé à la Région d'aborder ou d'approfondir certains thèmes. Il s'agit du traitement de thèmes spécifiques comme l'énergie, les franges urbaines (coordination avec l'Association Parc régional Chasseral), la mobilité douce pour laquelle un plan de mesures détaillé a été établi, ou encore l'analyse des surfaces d'assolement. Le groupe de direction<sup>9</sup> a estimé qu'un certain nombre de tâches constituait d'ores et déjà une anticipation à la révision des PAL ; par exemple, le dimensionnement de la zone à bâtir, au vu de sa précision à la parcelle, correspond déjà à la limite d'urbanisation qui pourrait être dans les plans futurs ; le dimensionnement de la ZAB correspond également à la délimitation de la zone réservée à produire

<sup>8</sup> Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général relatif à la création d'un projet de territoire et à l'élaboration du plan directeur régional, du 31 mars 2016.

<sup>9</sup> Organe décisionnel du projet PDR, comprenant pour Val-de-Ruz les membres de la délégation « Développement régional et avenir » du Conseil communal, ainsi qu'un représentant des conseils communaux de Rochefort et de Valangin.

dans l'attente dudit PAL (ou de l'application de l'interdiction temporaire de bâtir). Les documents produits constituent également les supports à la mise en œuvre d'une politique stratégique d'aménagement du territoire qui dépasse le PDR, tout comme l'ensemble des réflexions liées à une bourse d'échange des terrains (option qui ne sera finalement pas retenue dans le PDR).

Ces prestations sont venues s'ajouter aux études à réaliser et ceci préalablement à l'élaboration du cahier des charges en lien avec le PAL. Lesdites études sont exécutées et il appert au final que ce montant ne doit pas venir perturber la future demande de crédit du PAL, sachant que certaines étapes seront soumises à la LCMP comme relevé sous point 4.

Ainsi, en intégrant cette dépense complémentaire - qui reste de la compétence de l'Exécutif - dans le crédit-cadre en question, les travaux liés à l'élaboration du PDR sont désormais finalisés.

De plus, il y a lieu de relever que le montant concerné peut être en partie refacturé à nos partenaires de Rochefort et Valangin, conformément aux accords passés entre Exécutifs (les décomptes s'effectueront sur la base du nombre d'habitants au 31 décembre ; à noter que les frais relatifs à l'écologie industrielle et à l'étude de la zone d'activités du Chillou sont hors du champs de facturation).

## 9. Conclusion

---

Le présent rapport vous a présenté de manière détaillée le projet de territoire issu du PDR. Il a précisé de quelle manière est envisagée l'élaboration du PAL (en instaurant un cadre financier plus strict et en impliquant d'avantage le Législatif aux démarches futures) et quelles en sont les conséquences (l'instauration d'une zone réservée notamment) ; une planification est par ailleurs esquissée. Enfin, un état de situation du crédit-cadre adopté le 29 septembre 2014 a été détaillé, permettant ainsi de le clore vis-à-vis du Législatif.

Au vu de ce qui précède, nous vous remercions, Monsieur le président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, de bien vouloir prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL	
Le président	Le chancelier
C. Hostettler	P. Godat

## 10. Annexe

### Les marchés publics dans le processus d'élaboration du PAL

Selon l'article 2 de la LCMP, les Communes sont soumises à la législation sur les marchés publics.

Dans le cadre de l'AIMP, les cantons suisses, qui sont tous parties à l'accord, ont fixé différents seuils pour l'application de la législation sur les marchés publics, seuils impliquant différents types de procédures. Ces seuils et ces procédures ont été repris dans le droit neuchâtelois. En ce qui concerne les prestations de services (dont font partie les prestations de planifications), les seuils et les procédures sont les suivants (articles 3 et 3a du RELCMP) :

≤ CHF 150'000 HT	Procédure de gré à gré	Le marché est adjudgé directement à un soumissionnaire sans procéder à un appel d'offres (article 14 LCMP).
≤ CHF 250'000 HT	Procédure sur invitation	Le pouvoir adjudicateur choisit les soumissionnaires qu'il entend inviter directement à lui remettre une offre, sans procéder préalablement à un appel d'offres public ; en principe, au moins trois offres sont demandées (article 13 LCMP).
≤ CHF 350'000 HT	Procédure ouverte ou sélective (non soumise aux accords internationaux)	Un appel d'offres public est lancé, avec publication sur le site simap. Dans la procédure ouverte, une offre est directement présentée ; dans la procédure sélective, une candidature est d'abord présentée et seuls les candidats retenus peuvent ensuite présenter une offre (articles 10 et 11 LCMP).  La procédure peut être limitée aux soumissionnaires suisses.
≥ CHF 350'000 HT	Procédure ouverte ou sélective (soumise aux accords internationaux)	La procédure est identique à celle décrite plus haut, mais elle est ouverte aux candidats des pays étrangers (en tout cas ceux ayant conclu lesdits accords internationaux).

## **Elaboration d'un plan d'aménagement local (PAL)**

### Rapport d'information au Conseil général

---

Dans le cadre de la procédure sur invitation ou des procédures ouvertes et sélectives, le choix de l'adjudicataire se fait sur la base de critères prédéfinis ; la décision d'adjuger le marché dans ces procédures peut faire l'objet d'un recours.

Il convient de relever que l'entité adjudicatrice (en l'occurrence la Commune) peut choisir de se soumettre à une procédure plus exigeante si elle l'estime nécessaire (elle peut par exemple choisir une procédure sur invitation plutôt qu'une procédure de gré à gré).

Dans le cadre de la révision du PAL, il est prévu de procéder en trois parties :

- l'élaboration du cahier des charges et l'appel d'offres ;
- l'avant-projet du PAL ;
- la formalisation du PAL.

C'est la première étape qui permettra d'aboutir à la remise d'une offre pour établir l'avant-projet du PAL.

Le mandataire proposé (RUN) ne réalisera ni l'avant-projet du PAL ni le PAL définitif dans la mesure où le RUN n'est pas un bureau d'urbanisme. Le mandat se limitera aux travaux concernant les thématiques politiques stratégiques et le développement du cahier des charges ainsi qu'à l'accompagnement de la Commune dans le processus d'appel d'offres. Ce mode de procéder permet de garantir son indépendance (notamment dans l'estimation des coûts) et l'égalité de traitement entre les mandataires appelés à travailler sur le PAL (les articles 3, 4 et 5 LCMP précisent ces questions d'indépendance et d'égalité de traitement).

Pour la suite du processus, on peut se demander si le bureau qui aura établi l'avant-projet du PAL pourra soumissionner pour la phase suivante (réalisation du PAL). Cette question a été réglée en droit vaudois et par la jurisprudence : on peut admettre que le bureau qui a établi l'avant-projet du PAL (à la suite d'appel d'offres ou par une procédure de gré à gré) participe à la procédure subséquente, pour autant que les principes de transparence, d'égalité de traitement et d'impartialité de l'adjudication (article 1, alinéa 2 LCMP) soient respectés. Il faut donc indiquer clairement dans l'appel d'offres quel bureau a établi l'avant-projet, indiquer que ce bureau peut participer à la procédure, mettre à disposition des autres soumissionnaires tous les éléments permettant d'assurer l'égalité de traitement et leur donner un délai suffisant pour répondre à l'appel d'offres.

Vu le montant des prestations de service des différents mandataires pour la première étape, une procédure de gré à gré peut être appliquée. Le choix de la procédure pour les phases 2 et 3 devra être fait selon l'estimation des coûts d'une part et l'opportunité (ou non) d'ouvrir le marché à la concurrence d'autre part.