

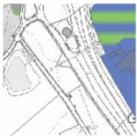
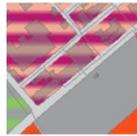
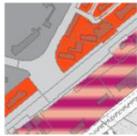
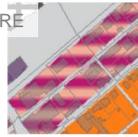


**ne.ch**

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT  
TERRITORIAL ET DE L'ENVIRONNEMENT

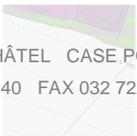
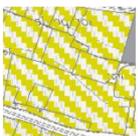
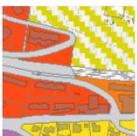
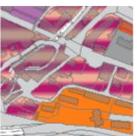
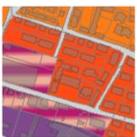
SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



Guide du

# PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL

Mai 2020



### **Nota bene**

*Le présent guide fait référence aux bases légales au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Une version adaptée du guide sera mise à disposition dès l'entrée en vigueur de l'adaptation du plan directeur cantonal (PDC) et de révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT).*

### *Versions*

<b>Date</b>	<b>Adaptations</b>	<b>Pages concernées</b>
2 mai 2018	Version initiale	/
11 décembre 2019	Adaptation du sommaire : adjonction du chapitre 1.7 <i>Chemins pour piétons</i> dans les aides thématiques, adaptation de la numérotation ainsi que des modifications des titres des outils d'appui n°4. <i>Management des activités économiques</i> , n°5. <i>Directives pour les géodonnées et la représentation des plans communaux d'affectation des zones</i> et n°7. <i>Guide d'application relatif à la gestion des surfaces d'assolement</i>	3
14 mai 2020	Adaptation du sommaire et adjonction de <i>l'outil d'appui n° 4. Transcription des plans de quartier et des plans spéciaux en lien avec l'AHC</i>	3
4 juin 2021	Adaptation du sommaire et adjonction de <i>l'outil d'appui n° 3. La pesée des intérêts &amp; le rapport justificatif selon l'art. 47 OAT</i> ainsi que la modification du titre de <i>l'outil d'appui n°2 Règlement communal type d'affectation des zones.</i>	Ensemble du document

Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel  
Service de l'aménagement du territoire (SAT)  
Tivoli 5, case postale, 2002 Neuchâtel – CH  
Tél. +41 (0)32 889 67 40-41  
Email : [service.amenagementterritoire@ne.ch](mailto:service.amenagementterritoire@ne.ch)  
Internet : [www.ne.ch/sat](http://www.ne.ch/sat)

# GUIDE DU PAL : SOMMAIRE INTERACTIF

---

Préface .....	5
<b>1<sup>ère</sup> partie : Contenu du PAL.....</b>	<b>6</b>
<i>Cette partie est destinée aux autorités communales en charge de l'aménagement du territoire. Elle résume le processus d'élaboration du PAL, ses enjeux ainsi que les documents finaux attendus.</i>	
1.1 Introduction.....	7
1.2 Liste des documents du PAL.....	14
1.3 Processus de révision du PAL .....	15
1.4 Pré-étude.....	22
1.5 Projet de territoire communal et plans directeurs communaux.....	25
1.6 Plan communal d'affectation des zones.....	28
1.7 Règlement communal d'affectation des zones .....	30
1.8 Programme d'équipement .....	31
1.9 Rapport sur l'aménagement du territoire.....	35
1.10 Subvention cantonale.....	38

## **2<sup>ème</sup> partie : Outils d'appui**

*Les outils d'appui sont destinés aux techniciens afin de leur permettre d'appréhender les thématiques à traiter et organiser les travaux en conséquence.*

### **1. Aides thématiques**

Introduction

- 1.1 Prévention des accidents majeurs
- 1.2 Protection contre le bruit
- 1.3 Évacuation, traitement et protection des eaux
- 1.4 Accessibilité et infrastructures de mobilité
- 1.5 Protection du patrimoine
- 1.6 Protection de la nature
- 1.7 Chemins pour piétons

### **2. Règlement communal type d'affectation des zones**

Commentaires

Règlement communal type d'affectation des zones

### **3. La pesée des intérêts & le rapport justificatif selon l'art. 47 OAT**

### **4. Transcription des plans de quartier et des plans spéciaux en lien avec l'AIHC**

### **5. Management des zones d'activités économiques**

### **6. Directives pour les géodonnées et la représentation des plans communaux d'affectation des zones**

### **7. Méthodologie de détermination de l'espace réservé aux eaux**

### **8. Guide d'application relatif à la gestion des surfaces d'assolement**

### **3<sup>ème</sup> partie : Annexes**

*Les annexes regroupent des documents d'orientation précisant les attentes du canton dans certaines thématiques.*

- 1. Attractivité résidentielle, mixité sociale & fonctionnelle**
- 2. Densités, mixités, qualités**
- 3. Action foncière communale (édition 2006)**
- 4. Information et participation (édition 2006)**

## PRÉFACE

---

La mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est une opportunité pour le canton de Neuchâtel de valoriser ses atouts et de se doter de conditions-cadres favorables à son développement.

La révision des plans d'aménagement locaux doit être conçue par les communes comme l'occasion de réaliser des projets de territoires profilés et réalistes, mettant en valeur les avantages de l'ensemble du canton et les spécificités de chacune de ses parties, afin d'accroître son attractivité tout en renforçant la collaboration entre communes au sein des régions.

Les options arrêtées dans les plans directeurs régionaux, à travers lesquels les communes ont dit comment elles voient leur développement, seront traduites dans les plans d'aménagement locaux tout comme les mesures des accords de positionnement stratégiques ou celles du projet d'agglomération, si elles ont une incidence spatiale. Une densification de qualité sera proposée, ce qui implique une approche respectueuse du patrimoine et une attention particulière à la requalification des friches, la rénovation des bâtiments ainsi que la valorisation des espaces publics afin de permettre de mieux vivre ensemble.

Le présent guide met à disposition des communes et de leurs mandataires les principales informations nécessaires pour élaborer ou réviser un plan d'aménagement local et surtout pour concevoir et conduire des politiques publiques d'aménagement communales efficaces. Il s'agit désormais d'entrer dans la mise en œuvre et de traduire en règles les options arrêtées dans les différentes planifications directrices élaborées de manière partenariale. Outils de régulation, le plan d'aménagement local permet d'offrir aux acteurs de la construction la stabilité nécessaire à leur action, mais également de s'assurer que les bâtiments, aménagements et infrastructures qui se réaliseront, qu'ils soient en mains publiques ou privées, concourent à la réalisation d'un projet de territoire attractif pour l'habitat et les activités économiques.

S'inscrivant dans la révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et celle du plan directeur cantonal, le guide propose un « fil rouge » à appliquer en tenant compte des enjeux de chacune des communes et en incitant tous les acteurs de la révision à se mobiliser pour un développement durable.

Le Conseiller d'État

Chef du Département du développement territorial et de l'environnement



Laurent Favre

## **1ÈRE PARTIE**

---

### **CONTENU DU PAL**

---

Cette partie est destinée aux autorités communales en charge de l'aménagement du territoire. Elle résume le processus d'élaboration du PAL, ses enjeux ainsi que les documents finaux attendus.

## 1.1 INTRODUCTION

---

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire a changé le paradigme du développement territorial : densification qualitative, réhabilitation urbaine et développement vers l'intérieur sont désormais les maîtres-mots. En aval de l'adaptation du plan directeur cantonal (PDC) et de l'élaboration des plans directeurs régionaux (PDR), la révision des plans d'aménagement locaux (PAL) constitue pour les communes l'opportunité de répondre aux défis de l'aménagement du territoire du 21<sup>e</sup> siècle. En parallèle à l'adaptation de la planification directrice cantonale, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) fait l'objet d'une révision afin de doter les autorités publiques des instruments nécessaires à la mise en œuvre du développement vers l'intérieur.

Outre les modifications législatives mentionnées ci-dessus, le paysage des communes neuchâteloises a également connu de profondes modifications. En passant de 66 communes en 2006 à 32 actuellement, les communes fusionnées doivent entreprendre un important travail d'harmonisation de leurs dispositions en matière d'aménagement du territoire. Le changement d'échelle implique par conséquent une approche plus large. La révision du PAL constitue ainsi l'opportunité de redéfinir la politique communale de développement.

### I. LES ENJEUX POUR LES QUINZE PROCHAINES ANNÉES

Si le PAL constitue l'outil de pilotage de la politique communale pour les quinze prochaines années, son élaboration s'inscrit dans une approche régionale du développement territorial. Désormais, certains thèmes de l'aménagement du territoire nécessitent d'être pris en compte à une échelle plus large, correspondant à des espaces fonctionnels qui s'étendent au-delà des limites communales. A travers l'élaboration des PDR, les communes se sont dotées d'une vision politique partagée du développement territorial qui trouve son ancrage spatial dans un projet de territoire régional. Ce projet fixe des mandats clairs aux communes pour la mise en œuvre de leur PAL.

→ art. 8a LAT

Sur la base de cet accord intercommunal, les enjeux pour la révision des PAL sont les suivants :

- Dimensionnement de la zone à bâtir : quelle densité ?
- Développement vers l'intérieur : où ?
- Densification de qualité : comment ?
- Mixité fonctionnelle et sociale : pour quoi ?
- Attractivité résidentielle : pour qui ?

Derrière ces questions d'apparence simpliste se cachent des notions aux multiples facettes que nous précisons ci-après.

#### DÉVELOPPEMENT DE L'URBANISATION VERS L'INTÉRIEUR

##### *De la nécessité de densifier...*

Les principes de la densification et du développement vers l'intérieur sont inscrits dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), acceptée par le peuple suisse le 3 mars 2013 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques sont à aménager selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Pour réduire la consommation de sol des dernières décennies, il s'agit d'exploiter au mieux les potentiels disponibles

en milieu bâti, voire en créer de nouveaux par processus de densification et changement d'affectation ou reconversion (par exemples les friches), avant de prévoir de nouvelles extensions. A cette fin, il convient notamment :

→ **Plan directeur cantonal**  
Fiche U\_15

- a. 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 ;
- a<sup>bis</sup>. de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat.

→ **art. 3, al. 3 LAT**

Compte tenu de ce qui précède, il est devenu impératif aujourd'hui d'utiliser le sol. Les ne manière mesurée et d'assurer un développement compact du milieu bâti. En parallèle, il est tout aussi essentiel d'améliorer la qualité du cadre de vie pour permettre la densification du tissu bâti. Construire dense mais avec une haute qualité représente en effet le défi majeur pour tendre vers une politique d'urbanisation durable.

Les avantages d'une utilisation plus judicieuse et mesurée du sol sont multiples :

- réduction des distances entre habitat, services, travail et loisirs ;
- réduction de la dépendance à l'automobile et de son impact environnemental ;
- meilleure rentabilité des infrastructures, notamment des transports publics, et des équipements publics
- réduction de la pression sur la nature, le paysage et l'agriculture.

Ces principes sont valables pour toutes les localités, qu'elles se trouvent dans l'espace rural, dans l'espace périurbain, ou qu'elles constituent une commune de l'agglomération ou une ville-centre. Il appartient à chaque commune de traduire le principe de densification à son échelle et selon ses caractéristiques. En effet, la mise en place d'une certaine densité humaine et des constructions ne correspond pas à une action identique sur l'ensemble du territoire cantonal. Le plan d'aménagement local permettra de mettre en œuvre ces objectifs localement, selon les spécificités des quartiers ou des sites.

### ***... à des réalisations de qualité***

En premier lieu, il faut souligner que la densité n'est pas la seule variable de qualité d'un quartier. En réalité, la qualité du tissu bâti dépend davantage des formes urbaines du bâti qui le composent, que de sa densité. Comme l'illustre la figure 1 ci-dessous, la même densité peut correspondre à des formes d'urbanisation très différentes et ce sont celles-ci qui induisent notre perception de la densité, notre appréciation d'une certaine qualité d'espaces.

→ **Annexe 2**  
Densités, mixités, qualités

Au-delà des formes urbaines, de nombreux autres facteurs interviennent dans l'appréciation d'un quartier où il fait bon vivre : l'architecture des bâtiments, la qualité des aménagements de l'espace public, la présence d'espaces verts et de plantations, l'organisation des circulations qu'elles soient motorisées ou piétonnes, la présence des transports publics, la mixité fonctionnelle (logements, commerces, services à la population, etc.) et sociale.

→ **Plan directeur cantonal**  
Fiches U\_12 et U\_14

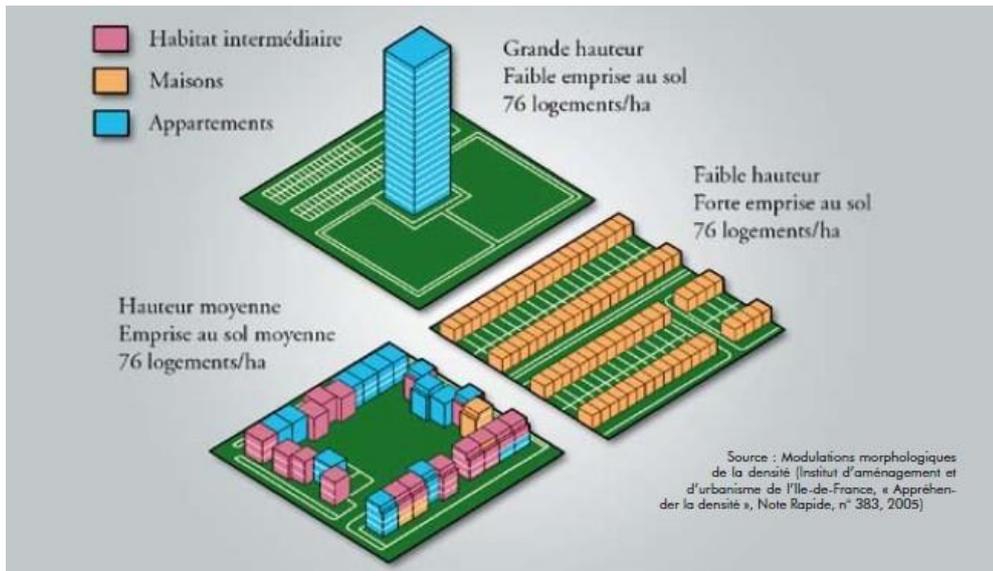


Figure 1 : Morphologie et densité (source : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France)

Le but de la densification n'est pas la construction à outrance. En effet, il n'est pas opportun de densifier partout au maximum. En revanche, l'accueil de la croissance est attendu dans les pôles et les secteurs stratégiques identifiés par le Plan directeur cantonal (PDC). Une pesée des intérêts en présence est chaque fois indispensable. Il faut rechercher la densité optimale en fonction de la situation, en respectant en particulier le site existant et l'environnement bâti. Pour une densification de qualité, il est impératif de mettre en balance l'objectif de densification avec d'autres intérêts prépondérants, parmi lesquels la protection du patrimoine, le respect de l'identité du lieu, la préservation de l'environnement, le coût global de l'opération, la desserte en transports publics, la prise en compte des contraintes environnementales, etc.

→ **Brochure**  
Les enjeux du développement vers l'intérieur

→ **Plan directeur cantonal**  
Fiche U\_12 et U\_13

Plus la densité est recherchée, plus la conservation d'espaces libres bien situés et aérant le tissu bâti est essentielle afin que les enfants puissent y jouer, les personnes actives s'y détendre et les aînés s'y délasser. La qualité des aménagements extérieurs, qu'ils soient publics ou privés, et la présence de la nature jouent un rôle crucial en vue d'un environnement agréable à vivre. Dans une optique de densification et d'utilisation optimale du sol à disposition, il s'agit de concevoir des espaces multifonctionnels pouvant répondre à différents besoins, pratiques et conviviaux pour toutes les catégories de population (mobilier urbain, ombre et soleil, etc.). La relation entre les espaces bâtis et les espaces libres de construction est également à soigner dans cette perspective.

Densité et qualité sont conciliables, aussi pour les habitants du voisinage. Un projet de densification de qualité peut apporter une plus-value substantielle aux habitants de tout un quartier par l'apport de nouveaux espaces publics, ou la venue de commerces ou services de proximité rendue possible par l'effet de taille, ou une fréquence améliorée de la desserte en transports publics, etc. Lorsqu'un nouveau quartier est amené à se développer ou une friche redémarre, les espaces existants sont généralement repensés et valorisés, et cela génère une nouvelle dynamique.

## MIXITÉ FONCTIONNELLE DANS LES QUARTIERS

### *Une culture de la proximité géographique...*

Zones mixtes ou zones résidentielles monofonctionnelles? La mixité des fonctions urbaines liées à l'habitat, au travail, aux loisirs et aux services à la population attire, par l'ambiance, l'animation, la proximité, la vie. Elle caractérise généralement les centres-villes et de localité, lieux vivants et attractifs. En effet par le passé, la mixité fonctionnelle était la règle et non l'exception. La proximité spatiale était indispensable pour interagir et créer des synergies. Les villages et les villes ont été construits dans le but de se protéger et de faciliter les échanges et le travail. Le cœur ancien des localités, qui se parcourt aisément à pied, illustre cette dimension. On peut également y constater que les rez-de-chaussée y sont encore fréquemment occupés par des activités diverses (commerce, artisanat, etc.).

→ **Annexe 2**

Densités, qualités, mixités

Toutefois, à partir de la révolution industrielle et de l'essor démographique qui suit, une forte demande de nouvelles constructions, destinées à de nouvelles fonctions, s'est développée : hôpitaux, prisons, usines, grands magasins, etc. L'extension des villes et l'industrialisation amènent peu à peu l'urbanisme et l'architecture moderne.

La séparation des fonctions dans le territoire avait pour objectif de réduire les difficultés de cohabitation de ces nouvelles fonctions, de limiter les nuisances sonores et environnementales. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on constate une tendance à la spécialisation des territoires par fonction, tout d'abord en Allemagne, puis dans presque tous les pays occidentaux, pour des motifs hygiénistes. Les principes du fonctionnalisme sont activement mis en œuvre par le zonage. On divise le territoire en zones, auxquelles on attribue une fonction spécifique : on sépare les activités de production, l'habitat, les lieux de consommation, etc. A partir des années 60, de nombreuses familles optent alors pour le bien-être et la tranquillité des zones résidentielles et ou dans des logements modernes proposés dans de grands ensembles construits « au vert ». Cette tendance, mieux connue sous le terme de périurbanisation, s'est exacerbée avec le développement de la mobilité individuelle. Ce phénomène a été moins fort dans notre canton que dans d'autres parties du pays, mais l'attrait du « vivre à la campagne » s'est aussi développé à partir des années 70-80. Ce n'est que depuis les années 2000 que l'on assiste à un certain retour d'intérêt pour la ville pour certaines catégories sociales, notamment pour les jeunes et les personnes âgées.

La différenciation des zones d'habitation et de travail a marqué le développement des villes et a fortement participé à l'extension des zones à bâtir, à l'augmentation des pendulaires et de la mobilité. Les villes-centres ont tendance à privilégier les activités économiques et les emplois, tandis que les communes périphériques se destinent à l'habitat. Ces dernières décennies, la globalisation a encore accentué la séparation des lieux de vie et de travail, des lieux de production et de consommation. La notion de proximité est devenue plus temporelle que spatiale. En trente minutes on parcourt une plus grande distance aujourd'hui qu'il y a 20 ans. Avec pour effet une augmentation de la mobilité et de la demande en transports, un phénomène d'étalement urbain et l'exclusion des catégories de personnes à mobilité réduite.

Dans le centre des villes, on constate également une baisse de la mixité fonctionnelle. Le secteur tertiaire et les activités à haute valeur ajoutée ont tendance à croître, alors que l'industrie et l'artisanat se développent en périphérie. La plupart des petites activités disparaissent lors d'une opération de renouvellement urbain. C'est la tertiarisation des centres : le centre-ville ressemble

de manière générale de moins en moins à un centre vivant et de plus en plus à une zone de bureaux complètement désertée en dehors des heures de travail.

### *... dans l'intérêt du développement urbain*

Compte tenu également du vieillissement de la population, il est primordial de renforcer l'autonomie des aînés, même avec une mobilité réduite. Ceci n'est guère réaliste dans un mode de vie à longues distances associé à la séparation des lieux de vie des lieux de consommation. D'ailleurs, des personnes actives, non vulnérables, font également le choix d'une mobilité sans voiture et optent ainsi pour le confort de la proximité géographique, de manière individuelle ou dans des coopératives d'habitation partageant ce mode de vie.

Les transformations du monde du travail, les nouvelles formes de mobilité et l'évolution des modes de vie ouvrent des perspectives de changement en vue d'une plus grande mixité fonctionnelle. Certes, quelques zones monofonctionnelles devront toutefois être maintenues pour les activités absolument non compatibles avec l'habitat, telles que l'industrie lourde par exemple. Et s'il est vrai qu'il peut y avoir quelques difficultés de cohabitation entre certaines activités, la majorité des zones devraient en revanche permettre à l'heure actuelle une mixité qui n'est pas limitée par la notion de lien fonctionnel. Et le zonage, souvent encore associé au fonctionnalisme spatial, peut au contraire lui aussi favoriser la mixité fonctionnelle.

Les intérêts de la mixité fonctionnelle sont multiples. Plus habitat, emploi, commerce et loisirs seront proches, plus les déplacements et les pollutions qui les accompagnent seront limités, et l'aménagement des réseaux de transports simplifié. En effet, si la plupart des destinations étaient accessibles à pied, la voiture pourrait être moins présente dans les localités, améliorant sensiblement la qualité des espaces publics et des rues privées, en termes de sécurité, de tranquillité et d'environnement naturel. Si on arrive à recréer au cœur des milieux bâtis le bien-être recherché dans les zones d'habitat individuel monofonctionnelles, les logiques d'étalement urbain seront nettement moins attractives. Au-delà du coût environnemental (pollution), les trajets quotidiens représentent également un coût économique : essence, assurances, perte de temps, etc. Tandis que la proximité géographique, en plus de favoriser le lien social, rend accessibles à tous les différentes fonctions du quotidien (commerces de proximité, services, etc.), permettant ainsi une meilleure intégration de toutes les catégories de population.

→ **Plan directeur cantonal**  
Fiche U\_13

Dans une optique de développement durable, la ville (et la vie) des courtes distances reprend tout son sens. Les synergies et complémentarités entre les fonctions, à l'instar des principes de l'écologie industrielle, sont ainsi à rechercher ou à recréer pour améliorer la qualité de vie. Il s'agira particulièrement, en sus du mélange logements, bureaux, services et grandes surfaces, de maintenir (ou recréer) un tissu de petits commerces, d'artisans et de PME. Plus une localité réussira à mêler une diversité des usages et des usagers quotidiens dans ses rues, plus ses habitants fréquenteront et animeront les espaces publics. Les quartiers fonctionnellement mixtes permettront de retrouver ces petites et grandes urbanités jusqu'au cœur des localités, même dans les petites communes.

Enfin, si la mixité fonctionnelle se veut être le remède au zoning hérité des planifications passées, sa posologie doit être différenciée. Il s'agit cependant de penser la mixité à une échelle appropriée qui tient compte des temps de déplacements piétons, des besoins (une boulangerie n'est pas nécessaire dans chaque quartier...) et des réalités économiques (aire de chalandise des activités). Ainsi la mixité en milieu urbain dense s'abordera plus facilement à l'échelle du

quartier que la mixité en milieu périphérique et rural où l'approche s'effectuera à l'échelle de la localité.

### **ATTRACTIVITÉ RÉSIDENTIELLE**

La production urbaine dense et mixte devra, dans un contexte de concurrence entre les territoires, chercher à être attractive afin de capter la croissance démographique et économique attendue. L'attractivité d'un territoire renvoie à sa capacité à attirer durablement différentes ressources (humaines, économiques et financières). Cette définition objective et chiffrable est complétée par une dimension plus subjective, celle de l'attrait. Les ressorts de l'attractivité sont également de nature psychologique, reposant sur des décisions individuelles ou collectives qui elles-mêmes dépendent de représentations, des goûts ou des intérêts des acteurs concernés.

Ainsi les villes et les régions attirent non seulement en raison des opportunités économiques qu'elles procurent, mais également parce qu'elles sont des lieux qui séduisent par leur qualité urbanistique et architecturale, leur charme, ambiance, offre culturelle, patrimoine et autres avantages qu'elles procurent comparativement.

L'attractivité résidentielle se présente donc comme un enjeu majeur en matière de développement territorial, ce d'autant plus que le canton connaît une dynamique démographique moins forte que le reste de la Suisse. Dans un contexte de concurrence accrue entre les territoires, l'attractivité résidentielle constitue un puissant levier pour défendre sa place dans un cercle géographique, économique et social élargi sous le coup de la globalisation et d'une mobilité toujours plus renforcée.

Pour la collectivité, accroître son attractivité dépend non seulement de sa capacité à faire face à des aspects quantitatifs liés à la mobilité des personnes (gestion des flux, adaptation de l'offre en logements par exemple), mais aussi de répondre à leurs attentes en termes de qualité de l'environnement, du cadre bâti, services et équipements proposés. Ainsi le critère qui fait la différence lorsque l'on a le choix de sa mobilité résidentielle est celui du cadre de vie, généralement compris comme cadre de vie de qualité, intrinsèquement lié aux aspirations et aux valeurs des individus.

La révision du PAL constitue ainsi une opportunité, pour les communes, de se positionner sur les éléments qui constituent son attractivité et par conséquent les renforcer dans le cadre de ce processus. A l'échelle régionale, les accords de positionnement stratégiques dressent un contexte général sur lequel la stratégie communale en la matière peut prendre appui.

### **ASSURER LA FAISABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT**

Si la densification et le développement vers l'intérieur constituent désormais les maître-mots du développement territorial, la mise en œuvre de ces objectifs à travers les projets urbains implique une utilisation accrue des réseaux d'équipements publics (voies de circulation, évacuation, traitement et approvisionnement en eau) et s'inscrit dans un contexte où le capital environnemental qu'offre le cadre légal est déjà fortement hypothéqué.

→ **Annexe 1**  
Attractivité résidentielle,  
mixité sociale &  
fonctionnelle

→ **2<sup>ème</sup> partie :**  
Aides thématiques

Ainsi les développements souhaités dans les PDR doivent faire l'objet, avant d'être inscrits dans le PAL, d'un examen sous l'angle de la faisabilité (capacité des réseaux et respect des normes environnementales). Il s'agit en effet d'assurer que les options retenues puissent se concrétiser lors de la mise en œuvre du PAL. Dans certaines situations, il s'agira d'effectuer des arbitrages afin de garantir la réalisation de ces projets en aval du PAL. Dans ce contexte, la pesée des intérêts conduira les autorités à prendre des mesures pour assurer un développement de son territoire harmonieux et respectueux de l'environnement.

## **II. RÈGLEMENT TYPE D'AFFECTATION DES ZONES ET CADASTRE DE RESTRICTIONS DE DROIT PUBLIC**

A l'issue du processus de révision, le PAL doit constituer pour les autorités communales un outil de gouvernance territoriale claire, efficace et réaliste. En outre, l'adoption par le canton de l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) implique une modification des termes et références jusqu'alors utilisés. Dans ce contexte, l'enjeu d'une réglementation claire et efficace s'avère indispensable. Pour y parvenir, le canton met à disposition des communes et de leurs mandataires un règlement type d'affectation des zones qui propose une structure de règlement ainsi que les principaux éléments de son contenu. Ce règlement type permet un traitement facilité des dossiers par l'administration et permettra de constituer une jurisprudence unique.

→ **2<sup>ème</sup> partie :**  
Règlement type  
d'affectation des zones et  
commentaires

En ce qui concerne la représentation du PAL, là aussi des changements sont à noter. La Confédération se dote d'un cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) pourvu de foi publique et qui récapitule les principales restrictions en la matière. Conçu comme un système d'information géographique, la mise en œuvre de ce cadastre implique une nouvelle manière de traiter les informations relatives aux plans communaux d'affectations des zones (PCAZ). Désormais, les géodonnées relatives au PCAZ seront pourvues, tout comme les plans papiers traditionnels, de foi publique.

Pour accompagner ces changements et répondre aux nouveaux défis de l'aménagement du territoire, le présent guide se veut ainsi une aide aux communes et à leurs mandataires. La 1<sup>ère</sup> partie décrit le contenu attendu ainsi que les processus et procédures pour y parvenir. La 2<sup>ème</sup> partie est constituée d'aides à l'exécution et de directives qui permettront aux mandataires d'organiser le travail technique. Enfin la 3<sup>ème</sup> partie regroupe des documents d'orientation précisant les attentes du canton dans certaines thématiques.

## 1.2 LISTE DES DOCUMENTS DU PAL

---

### I. DOCUMENTS INDISPENSABLES

Tout dossier de plan d'aménagement local doit comprendre les documents suivants:

- Pré-étude → chapitre 1.4
  - Projet de territoire et plans directeurs (dont certains ne sont pas imposés par la loi, mais sont utiles pour faire aboutir une étude dans les meilleures conditions) → chapitre 1.5
  - Plan communal d'affectation des zones et ses géodonnées → chapitre 1.6
  - Règlement communal d'affectation des zones → chapitre 1.7
  - Programme d'équipement → chapitre 1.8
  - Rapport sur l'aménagement (art. 47 OAT) → chapitre 1.9
- Documents légaux

A noter:

- L'attribution des degrés de sensibilité au bruit est intégrée dans le règlement communal d'affectation des zones et ne fait plus l'objet d'un plan séparé.
  - De même, le plan de site ne fait plus l'objet d'un plan séparé: il est reporté sur le plan communal d'affectation des zones.
- **Chapitre 1.7**  
Règlement communal d'affectation des zones

### II. DOCUMENTS FACULTATIFS

Un dossier de plan d'aménagement local peut en outre contenir des documents rendus nécessaires en fonction de l'importance de la révision, du profil, de la taille ou d'une particularité de la commune (plan de mobilité, de paysage, etc.).

### III. MISE EN FORME

Le dossier de PAL doit être transmis sous forme informatique. Les géodonnées et le plan communal d'affectation des zones doivent être établis et transmis sur la base des directives cantonales. En sus des dossiers informatiques, sept exemplaires sur papier sont nécessaires, notamment pour la signature formelle du dossier lors de la sanction.

→ 2ème partie :  
Directives cantonales pour les géodonnées et la représentation des PCAZ

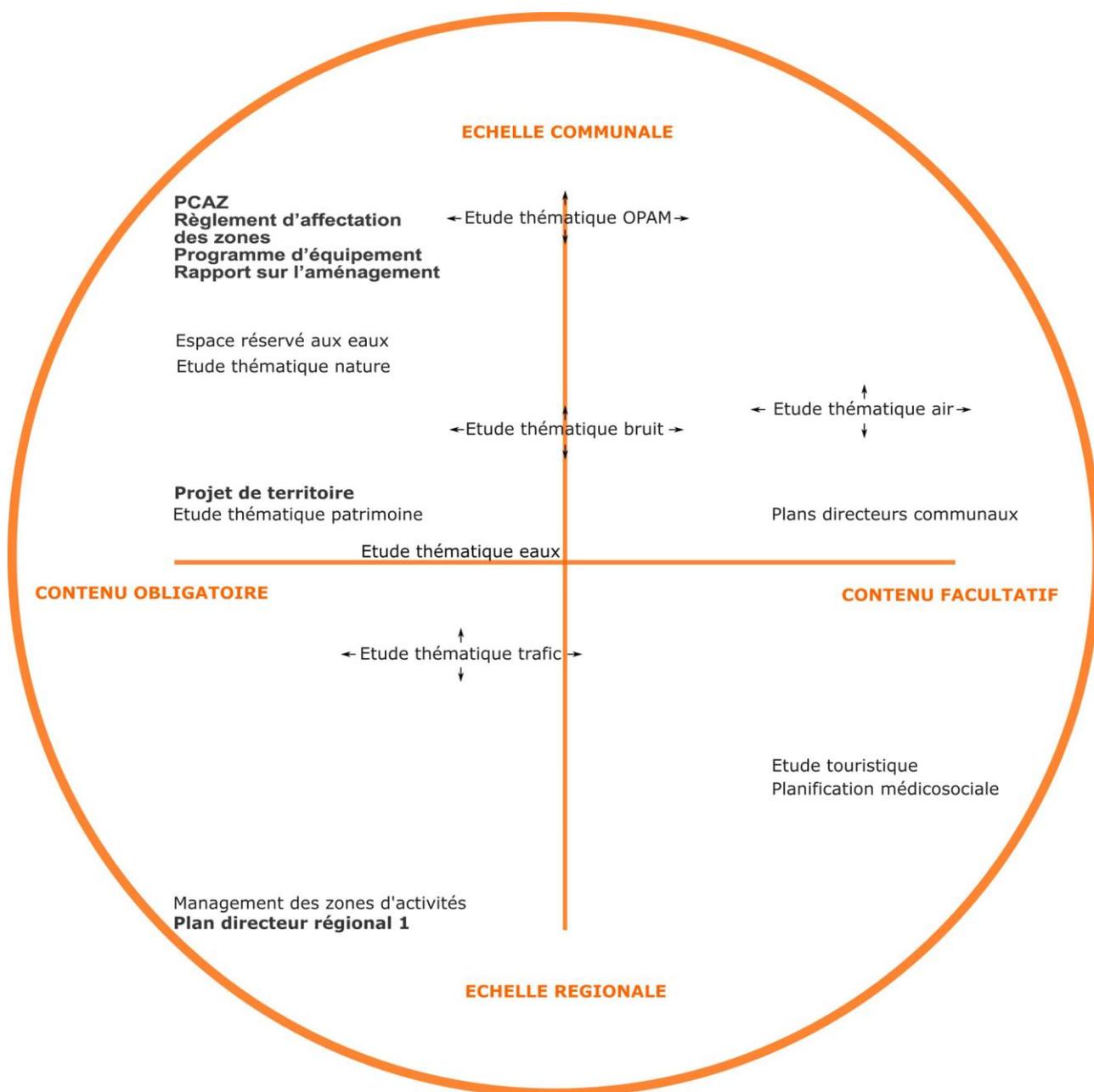
### IV. SIGNATURE

Le projet de PAL est signé par le Conseil communal, soit le président et le secrétaire de la commune. Il est également signé par un aménagiste inscrit au registre neuchâtelois des architectes, des ingénieurs civils, des urbanistes et des aménagistes.

Outre la production des documents formels, l'élaboration du dossier du PAL nécessite la réalisation d'études thématiques conditionnant la faisabilité des options de développement. Ces thématiques revêtent une importance différente selon les territoires. Pour certaines d'entre elles, une réflexion à l'échelle régionale est opportune. Cela dépend des enjeux en présence ainsi que des territoires concernés (ville-centre, périurbain, rural).

→ 2<sup>ème</sup> partie :  
Aides thématiques

Le schéma ci-dessous synthétise le caractère obligatoire ou facultatif des documents/études demandés ainsi que l'échelle de traitement pertinente. Pour les études thématiques mentionnées en rose, le traitement à l'échelle régionale dépend des contextes communaux (voir 2<sup>ème</sup> partie, aides thématiques). Les périmètres d'étude seront confirmés au début du processus lors des séances de coordination avec les services cantonaux.



## 1.3 PROCESSUS DE RÉVISION DU PAL

---

Le plan d'aménagement local (PAL) doit être réexaminé en général tous les quinze ans. La loi fixe la procédure formelle de révision, jusqu'à la sanction finale par le Conseil d'État. Le dossier de PAL repose sur quatre éléments-clés. → **Art. 89-96 LCAT**

### UN PROJET DE TERRITOIRE

Le projet de territoire constitue le fil rouge du développement communal pour les quinze années à venir. Il s'agit du volet politique du PAL. Dans le prolongement du plan directeur régional (PDR), le projet de territoire des autorités communales énonce la vision générale des autorités sur la manière de situer la commune dans son contexte régional, de préserver et de valoriser ses atouts, de faire évoluer son aménagement et d'assurer ses équilibres économiques, environnementaux et sociaux dans la durée. Le projet de territoire communal est ancré dans le PDR, qui comprend également un projet de territoire, permet de l'approfondir, notamment sur les objectifs et mesures à poursuivre au plan communal. → **Chapitre 1.5**  
Projet de territoire communal

En particulier, il est attendu que le projet de territoire traite des thématiques liées à l'attractivité résidentielle, la densification, qualité et mixité.

### UNE VISION PARTAGÉE

Une fois les grandes lignes de la vision communale arrêtée à travers le projet de territoire, il est important de focaliser son attention sur les secteurs stratégiques et les lieux et thématiques où il est important d'agir (pôles, friches, centres de village, problématique particulière de la commune...), car le diagnostic et les accords trouvés à ce sujet sont un préalable à la révision du plan et du règlement mais aussi à la politique foncière et l'exercice à futur du droit d'emption. Il est nécessaire que le Conseil communal se fasse accompagner par une commission ad hoc, d'aménagement ou d'urbanisme, représentative politiquement, des forces en présence au sein du Conseil général, mais aussi des intérêts publics et privés en jeu sur le plan communal.

### UNE MAÎTRISE DES COÛTS ET DES BÉNÉFICES DU DÉVELOPPEMENT

Il s'agit d'éviter qu'un développement trop important mette une commune dans l'incapacité de réaliser les équipements correspondants (routes, eau, énergie, assainissement), dans le délai imposé par la loi. Le programme d'équipement est l'instrument qui permet aux communes de maîtriser les relations entre l'extension de leur zone à bâtir et les charges financières que cela implique. → **Chapitre 1.8**  
Programme d'équipement

### INFORMATION ET PARTICIPATION

L'information et la participation de la population sont un évident impératif démocratique, confirmé par des obligations légales. Ce sont aussi, pragmatiquement, de bons moyens de ne pas passer à côté de bonnes idées, d'éviter des problèmes en les anticipant et de mobiliser une population au service d'un projet commun. → **2<sup>ème</sup> partie**  
Information et participation

## I. LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR LA RÉVISION DU PAL

Le plan d'aménagement local sera élaboré en tenant compte notamment :

- du plan directeur cantonal (PDC) dont le contenu peut être détaillé dans d'autres outils directeurs cantonaux (rives, mobilité douce, chemins piétons, espace réservé aux eaux, etc.) ;
- de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) ;
- du plan directeur régional (PDR) et de l'arrêté du Conseil d'État (ACE) y relatif ;
- de l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHC) (RELCAT entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017), du règlement type d'aménagement et des commentaires y relatifs ;
- des directives cantonales pour les géodonnées et la représentation des plans communaux d'affectation des zones ;
- du plan d'affectation cantonal (PAC) viticole ainsi que des autres plans d'affectation cantonaux ;
- de la détermination de l'espace réservé aux eaux et de la stratégie cantonale de revitalisation des cours d'eau qui a été approuvée par la Confédération ;
- des objectifs régionaux en matière de planification médico-sociale (PMS) ;
- des accords de positionnement stratégiques des régions.

## II. COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Conformément aux exigences de la LAT, le dimensionnement de la zone à bâtir doit être coordonné à l'échelle régionale. Cette coordination prend forme dans l'établissement de PDR. Par conséquent, la coopération intercommunale lors de l'établissement des PAL est indispensable. Elle nécessite des efforts d'information, d'organisation, de négociation et d'association qui assurent des avantages réels et durables pour les collectivités. → Art. 8a LAT

Le canton encourage les communes à coopérer pour la révision de leur PAL :

- en coordonnant les études et en les conduisant en parallèle ;
- en partageant des frais d'études sur des thèmes communs.

Pour les communes fusionnées, elles établissent un seul PAL pour l'ensemble du territoire communal et abrogent par conséquent les PAL des anciennes communes.

## III. EN BREF : LES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA DÉMARCHE

Outre la procédure légale, les éléments suivants constituent les étapes attendues par l'État et qui jalonnent la démarche de révision du PAL :

- Réunion de 1<sup>er</sup> contact
- Pré-étude
- Projet de territoire
- Préavis de synthèse sur les documents constitutifs du dossier de PAL

Les communes sont invitées à mettre en place l'organisation de projet et à définir le processus qu'elles jugent adéquats pour mener à chef les travaux de la révision.

## IV. DÉMARCHE PRÉLIMINAIRE

### 1. LA COMMUNE INFORME LE CANTON

Le Conseil communal informe le Service de l'aménagement du territoire (SAT) de son intention de réviser son PAL. Une réunion de premier contact est agendée, dans un délai suffisant pour permettre à chacun de se préparer.

→ *Une réunion est agendée.*

Le Conseil communal met en place l'organisation de projet de son choix en mobilisant les instances jugées opportunes (commission d'urbanisme, commission ad hoc, groupe de consultation, experts, Conseil général, etc.).

### 2. RÉUNION DE PREMIER CONTACT

La réunion de premier contact, entre la commune et les services cantonaux, permet d'échanger des informations sur les objectifs des uns et des autres, d'évaluer l'ampleur du travail de révision et de fixer les bases de la pré-étude.

Le Conseil communal y présente ses intentions, ses objectifs, axes de travail principaux ainsi que la collaboration envisagée avec les communes voisines.

Le SAT présente les données de base comprenant un résumé des planifications antérieures (historique). Les autres services cantonaux présentent les principales contraintes et enjeux environnementaux et de mobilité.

Les premières bases de la révision sont fixées d'un commun accord:

- des objectifs irréalistes ou incompatibles avec les législations fédérale et cantonale sont écartés ;
- les possibilités de coopération intercommunale, de synergies ou d'économies de moyens sont identifiées ;
- une liste des thématiques à traiter est établie.

D'entrée de jeu, l'opportunité d'établir une zone réservée est examinée. C'est le moyen de conduire la révision du PAL en toute sérénité, hors d'éventuelles pressions d'opérateurs fonciers.

A ce stade, les géodonnées nécessaires à la révision du PAL peuvent être commandées auprès du géoshop cantonal.

→ *Un procès-verbal de la réunion de premier contact est rédigé par le SAT et sert de protocole d'accord pour engager la pré-étude.*

### 3. PRÉ-ÉTUDE

La pré-étude fixe l'ampleur et le programme de la révision. Elle est exigée pour l'attribution d'une subvention cantonale. Le Conseil communal mandate des professionnels qualifiés et expérimentés. L'attribution des mandats doit respecter les seuils fixés par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). Les mandataires exploitent les données disponibles pour élaborer la pré-étude.

→ *Le Conseil communal adopte la pré-étude.*

### 4. ACCORD SUR LA PRÉ-ÉTUDE

Le Conseil communal transmet au SAT la pré-étude, accompagnée, s'il le souhaite, d'une demande au canton de subvention pour la révision.

→ **2<sup>ème</sup> partie :**  
Aides thématiques

→ **2<sup>ème</sup> partie :**  
Outils d'appui  
et aides thématiques

→ **Chapitre 1.4**  
Pré-étude

→ **Chapitre 1.10**  
Subvention cantonale

Le SAT vérifie la cohérence de la pré-étude avec le procès-verbal de la réunion de premier contact et sa conformité aux lois et planifications en vigueur. En cas de divergence ou de nécessité, une nouvelle réunion est organisée.

Le SAT informe formellement le Conseil communal de son accord sur la pré-étude.

→ *Le SAT donne son accord sur la pré-étude. Il transmet la demande de subvention au Département du développement territorial et de l'environnement en vue d'un arrêté du Conseil d'État.*

## **V. TRAVAUX DE RÉVISION**

### **5. ÉTUDE DE RÉVISION**

Dans un premier temps, le Conseil communal procède à l'élaboration de son projet de territoire. Durant son élaboration, une réunion de travail intermédiaire est organisée avec les services pour valider les options retenues, notamment sous l'angle de la faisabilité. A l'issue de cette séance, le SAT prend position pour la suite des travaux.

→ **2<sup>ème</sup> partie :**  
Aides thématiques

→ *Réunion de travail intermédiaire avec les services de l'État. La commune y présente les documents de travail en cours. Aucun document formel n'est demandé.*

Suite à l'accord sur le projet de territoire, la commune peut procéder à l'élaboration formelle des documents du PAL (PCAZ, règlement d'affectation des zones et rapport sur l'aménagement).

Tout au long de l'élaboration des documents, le Conseil communal assure les conditions d'une information et d'une participation adéquates de la population, aux différentes étapes d'étude.

→ *Le Conseil communal signe le projet de PAL.*

### **6. ANALYSE DE RECEVABILITÉ FORMELLE**

Le Conseil communal adresse au SAT le projet de PAL, signé par le président, le secrétaire de la commune et le mandataire, en un exemplaire.

Le SAT vérifie si le dossier est formellement recevable, notamment s'il est complet pour son examen par les services cantonaux. Sinon, il demande au Conseil communal les compléments nécessaires.

Si le dossier est recevable, le SAT organise une séance de présentation entre le Conseil communal, son mandataire et les services cantonaux concernés.

→ *Une séance avec les services cantonaux est agendée.*

### **7. SÉANCE DE PRÉSENTATION AUX SERVICES CANTONAUX**

Le Conseil communal, ses mandataires, le SAT et les autres services cantonaux concernés se rencontrent pour une séance de présentation du dossier, avant son examen pour préavis. Le Conseil communal et ses mandataires distribuent 10 exemplaires du dossier ainsi que les géodonnées du PCAZ aux services cantonaux. Ils en présentent les principaux éléments.

Ils répondent aux éventuelles questions des services cantonaux. Si des compléments sont demandés, le Conseil communal peut reprendre son dossier et lui apporter les modifications nécessaires.

→ Le projet de PAL est prêt à être soumis à la procédure formelle d'examen et de préavis.

## **VI. PROCÉDURE FORMELLE**

→ Art. 89-96 LCAT

La suite du processus est régie par une procédure formelle fixée avec précision par la loi.

### **8. PRÉAVIS DES SERVICES ET SYNTHÈSE**

Le SAT met le dossier en circulation auprès des services cantonaux. Il rédige la synthèse de leurs préavis.

### **9. ADAPTATION DU PROJET**

Si des modifications sont demandées, le Conseil communal adapte le projet de PAL en conséquence.

### **10. PRÉAVIS DU CHEF DU DÉPARTEMENT DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET DE L'ENVIRONNEMENT.**

### **11. ADOPTION PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL ET DÉLAI RÉFÉRENDAIRE**

→ Art. 129a LDP

Pour les arrêtés et règlements du Conseil général relatifs à un plan d'affectation communal, l'annonce préalable du référendum, signé par cinq électrices ou électeurs, doit être déposée au Conseil communal dans les 10 jours à compter de la publication de l'acte attaqué.

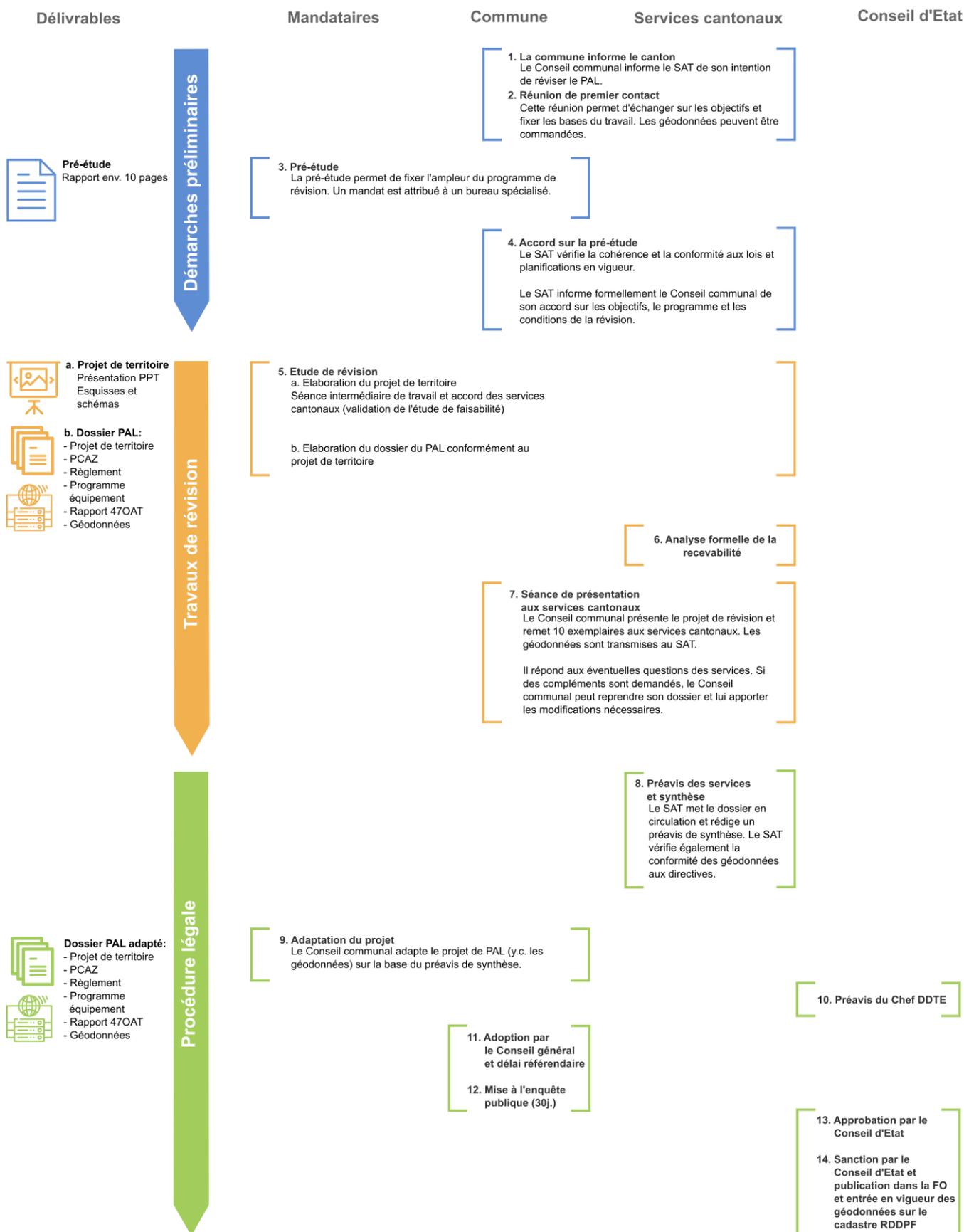
### **12. MISE À L'ENQUÊTE PUBLIQUE PENDANT 30 JOURS**

- Opposition éventuelle au Conseil communal et décision
- Recours éventuel au Conseil d'État et décision

### **13. APPROBATION PAR LE CONSEIL D'ÉTAT**

- Recours éventuel à la Cour de droit public et jugement
- Recours éventuel au Tribunal fédéral et jugement

### **14. SANCTION DU CONSEIL D'ÉTAT, PUBLICATION DE LA SANCTION DANS LA FEUILLE OFFICIELLE ET ENTRÉE EN VIGUEUR. ENTRÉE EN VIGUEUR DES GÉODONNÉES SUR LE CADASTRE RDPPF.**



## 1.4 PRÉ-ÉTUDE

---

La pré-étude (art. 78 RELCAT) constitue le cahier des charges de la révision du PAL. Elle permet à la commune d'engager la révision du plan d'aménagement local sur une base validée par le SAT, après avis des services concernés.

Elle remplit quatre fonctions :

- **Diagnostic partagé** - Inutile d'engager l'étude de révision si l'on n'est pas d'accord sur les problèmes auxquels la commune doit faire face. La pré-étude établit un diagnostic partagé au sein de la commune et approuvé par le canton. Au terme de la pré-étude, les données de base sont connues.
- **Coordination** - La pré-étude recense les contraintes fédérales et cantonales qui s'appliquent au territoire communal et qui doivent être prises en compte dans la révision. Elle mentionne les principaux éléments structurants du plan directeur régional ainsi que les périmètres d'étude des thématiques environnementales et de mobilité. Elle identifie également les coordinations à assurer avec les communes voisines et avec d'autres partenaires publics, parapublics ou privés.
- **Programmation** - La pré-étude met l'accent sur les points importants et les enjeux prioritaires: les grands axes souhaités pour l'évolution communale, les problèmes à traiter, les études à conduire, les démarches de concertation, d'information et de participation à réaliser, les délais et les coûts de la révision.
- **Contrat** - Approuvée par le canton (SAT) sur le fond et sur la forme, la pré-étude assure à la commune un cadre contractuel pour l'étude de révision. Elle conditionne l'attribution de la subvention du canton aux frais d'étude de révision.

→ 2<sup>ème</sup> partie  
Aides thématiques

Enfin, l'existence d'une pré-étude facilite l'établissement du Rapport sur l'aménagement selon l'art. 47 OAT, qui fait partie du dossier de plan d'aménagement local: il s'agit alors de montrer comment les prévisions de départ se sont concrétisées ou ont dû être modifiées au cours de l'étude.

→ Chapitre 1.9  
Rapport sur  
l'aménagement

### I. COÛTS

Le coût de la pré-étude est un montant forfaitaire convenu entre la commune et son mandataire<sup>1</sup>. Le coût de la pré-étude doit rester dans la compétence financière des exécutifs communaux dans la mesure où elle permet au Conseil communal de monter un dossier en vue d'une demande de crédit pour la révision du PAL.

### II. DÉMARCHE

Une réunion de premier contact entre le Conseil communal et le SAT lance la pré-étude: elle en fixe les bases, les buts et les conditions.

---

<sup>1</sup> Le volume d'heures pour une pré-étude peut être estimé de la manière suivante :

- communes de moins de 1'000 habitants : env. 50-80 heures ;
- communes entre 1'000-10'000 : env. 100-150 heures
- En fonction des processus choisis, il s'agit de considérer en sus les séances internes.

Le Conseil communal choisit un mandataire pour la pré-étude. Sauf exception, il peut le faire par mandat direct, le montant étant généralement inférieur aux seuils fixés par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP).

L'urbaniste mandaté peut être accompagné si nécessaire par un spécialiste dans un domaine particulièrement stratégique (environnement, mobilité, économie, tourisme, patrimoine, par exemple).

### III. CONTENU

Le rapport de pré-étude doit être suffisamment complet pour que l'autorité cantonale puisse comprendre ce que l'autorité communale souhaite faire en révisant son PAL. Un document concis (environ 10 pages) et un schéma suffisent pour énoncer la manière dont la commune voit son avenir à l'horizon de quinze ans, les grands axes de son évolution, les problèmes à traiter et études à mener, les projets et les partenariats à développer, les démarches de concertation, d'information et de participation de la population, les délais et les coûts de l'étude. Enfin la pré-étude peut s'appuyer sur les études déjà menées sur le territoire communal et régional.

### IV. CANEVAS DE RÉDACTION

La pré-étude pourra être présentée selon le canevas de rédaction suivant. La pré-étude est un document synthétique d'une dizaine de pages.

#### 1. Introduction

#### 2. Données de base

COMMUNE – MANDATAIRES	SERVICES DE L'ÉTAT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portrait rapide de la commune: population et emplois (évolution, structure)</li> <li>• Capacités de développement: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disponibilité des terrains</li> <li>▪ Aspects fonciers</li> <li>▪ Infrastructures : état, capacité</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan d'aménagement local en vigueur: date de sanction, modifications intervenues depuis, plans spéciaux et de quartier en vigueur (données fournies par le SAT et le SPCH)</li> <li>• Plans d'alignement en vigueur (fournis par le SPCH) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zones à bâtir non construites (état au 1<sup>er</sup> novembre 2017, SAT)</li> <li>▪ Zones de non bâtir : agricole, à protéger, forêt.</li> </ul> </li> </ul>

#### 3. Diagnostic

- Place de la commune dans le territoire cantonal et régional :
  - Liens avec le PDC et le projet de territoire cantonal
  - Liens avec le PDR
  - Liens avec projet d'agglomération (pour les communes concernées)
  - Liens avec les accords de positionnement stratégique
- Besoins, problèmes, atouts pour les quinze ans à venir

- Management des zones d'activités :
  - Appréciation globale de la capacité des réserves au regard des besoins
  - Grands axes de travail

→ 2<sup>ème</sup> partie  
Management des zones  
d'activités

#### 4. Programmation

- **Bases du projet de territoire**, sous la forme d'un cahier des charges : dans quelle direction les autorités communales souhaitent-elles voir évoluer la commune? Quelle est sa vocation? Sa stratégie générale? Quels partenariats sont impliqués avec les communes voisines, avec la région, le canton, des acteurs privés? Quels moyens seront mobilisés?
- **Objectifs de la révision** : quels seront les principaux aspects à régler ?

#### 5. Information et participation de la population

- Démarches prévues pour l'information et la participation de la population

#### 6. Composition du dossier de révision

- Documents indispensables et documents d'appui

#### 7. Calendrier de l'étude de révision

- Phases de travail et délais correspondants pour la totalité du processus de révision, du lancement des études à la sanction finale par le Conseil d'État
- Phases de consultation de la population
- Etapes de décision au niveau communal et cantonal.

#### 8. Devis de l'étude de révision

La pré-étude établit un devis complet des coûts de la révision: études, information et participation, production de dossiers, rapports intermédiaires et rapport final. Elle précise comment ces coûts ont été estimés. Ce devis fait partie des documents à transmettre au SAT pour validation.

#### 9. Conditions d'attribution du mandat d'étude de révision

Le mandat d'étude est attribué dans le respect des exigences liées à l'attribution de marchés publics.

## 1.5 PROJET DE TERRITOIRE COMMUNAL ET PLANS DIRECTEURS COMMUNAUX

---

Le projet de territoire est la base politique du plan d'aménagement local. Il exprime la volonté de la commune d'orienter son évolution dans un certain sens. Il explique ce que la commune cherche à faire à l'aide des instruments d'aménagement réunis dans le PAL. L'énoncé d'un projet de territoire ne nécessite pas un long rapport. Il s'agit d'établir un document concis et clair (env. 10 pages) qui peut être accompagné d'un schéma.

### FONDEMENT DE LA PESÉE DES INTÉRÊTS

Document politique, le projet de territoire peut être concrétisé par divers plans directeurs, au caractère plus technique, portant sur des domaines ou des thèmes particuliers. Si le projet de territoire énonce les intentions politiques, les plans directeurs en sont la transcription spatiale et fonctionnelle. Le projet de territoire constitue, avec les plans directeurs communaux, le fondement de la pesée des intérêts en matière d'aménagement communal. En tant que fil rouge de la politique communale de développement, il doit permettre de faciliter les adaptations ultérieures du PAL sur des questions mineures et ainsi garantir la stabilité du droit<sup>2</sup>.

### I. PROJET DE TERRITOIRE

Une commune est un tout. Sa géographie, sa position, sa population, ses emplois, sa fiscalité, ses réseaux de transports et d'infrastructures, ses équipements, ses services, ses associations, ses sites, etc. définissent, un caractère, une économie, un équilibre et une attractivité qui lui sont propres.

Cet ensemble est affecté par diverses forces de transformation, sources de déséquilibres: mondialisation, évolution technique, mutations de l'agriculture, dégradation des bâtiments et des sites, population en déclin ou en croissance, concurrence de communes plus attractives, etc.

Le projet de territoire dit comment les autorités communales font face à ces forces de transformation: quelle évolution elles veulent pour leur commune à l'horizon de quinze ans, quelle stratégie elles vont adopter, quels moyens elles vont mettre au service de quelles ambitions, afin de rétablir quels équilibres?

Le projet de territoire s'appuie sur le plan directeur cantonal (PDC) ainsi que sur le projet de territoire régional formalisé dans le plan directeur régional (PDR). Les réflexions sur les secteurs de développement et le dimensionnement de la zone à bâtir étant réglés dans le PDR, le projet de territoire se focalise sur les aspects qualitatifs du développement et de l'accueil de la croissance.

---

<sup>2</sup> Différents arrêtés des autorités de recours au niveau cantonal (TC) ou fédéral (TF) ont montré, dans le cadre de modifications du PAL, l'importance des planifications directrices et du rapport sur l'aménagement effectuant la pesée des intérêts :

- Arrêt du TC du 19.09.2013 (PS Montblanc au Locle)
- Arrêt du TF du 29.04.2014 (PS Montblanc au Locle)
- Arrêt du TC du 20.11.2014 (PS La Source à Bôle)
- Arrêt du TF du 9 juin 2016 (PS Les Péches Derrières L'Eglise au Landeron)

Les thématiques et réflexions suivantes font partie intégrante du projet de territoire :

- **Accueil de la croissance** : objectifs quantitatifs et qualitatifs (population et emplois) → **Annexe 2**  
Densités, mixités, qualités
- **Densification** : quels sont les secteurs à densifier ?
- **Qualité** : quel cadre de vie offrir à la population (typologie des quartiers, types d'habitats, de logements, espaces ouverts, équipements et espace publics) ?
- **Mixité** sociale et fonctionnelle : quel type de population et quels emplois la commune souhaite-elle accueillir ? Planification médico-sociale (PMS) → **Plan directeur cantonal**  
Fiche S\_12
- **Attractivité** : quels sont les atouts de la commune et comment entend-elle les valoriser ? → **Annexe 1**  
Attractivité résidentielle, mixité sociale & fonctionnelle
- **Management des zones d'activités** : quels types d'activités à quel endroit ? Conformité avec le PDR et évolution souhaitée.

En cours d'élaboration, une séance intermédiaire de travail est organisée avec les services de l'État. Cette séance a pour objectif de présenter les travaux afin que les services puissent valider les options retenues, notamment sous l'angle de la faisabilité (densification et extension de la zone à bâtir).

#### CANEVAS DE PRÉSENTATION

Le projet de territoire, sous la forme d'une présentation powerpoint et de schémas, esquisses, pourra être présenté selon le canevas suivant.

- **Principe du projet**: en quelques lignes, le principal problème de la commune, le type de solution recherché, la stratégie imaginée pour y parvenir.
- **Evolution de la commune**: de quel passé hérite la commune, quelles sont les tendances lourdes pour le futur, quelle perspective est choisie par le projet de territoire?
- **Situation de la commune**: quels avantages ou inconvénients apporte la position géographique de la commune dans le canton et dans la région, par rapport aux communes voisines, etc.; quel parti en tire le projet de territoire?
- **Domaines-clés du projet**: principaux ressorts de la stratégie communale pour les quinze ans à venir (selon les cas démographie, patrimoine, économie, fiscalité, grands investissements, tourisme, etc.)
- **Bénéfices attendus**: en quoi le projet de territoire répond-il aux problèmes de la commune, comment promet-il d'améliorer la qualité de la vie pour la population et de conduire la commune sur la voie d'un développement durable et équilibré?

## II. PLANS DIRECTEURS COMMUNAUX

Le plan d'aménagement local comprend également les plans directeurs de la commune dans des domaines particuliers (approches thématiques).

#### PLAN DIRECTEUR DES CHEMINS POUR PIÉTONS

Le plan directeur des chemins pour piétons est le seul plan directeur imposé par la loi à l'échelon communal, dans une optique de promotion de la marche à pied (Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre LCPR). Il lie les autorités publiques, mais n'est pas opposable aux tiers. Son contenu est une définition des chemins piétons sur le territoire

communal. Enfin, il est à concevoir dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la mobilité dans la commune.

#### **AUTRES PLANS DIRECTEURS COMMUNAUX**

D'autres plans directeurs ne sont pas des obligations légales, mais sont souvent recommandés pour maîtriser des domaines particuliers, par exemple plan directeur des mobilités (y.c.mobilité cyclable), plan directeur des équipement et espaces publics, plan directeur nature et paysage, plan directeur des énergies, plan directeur lumière, etc.

## 1.6 PLAN COMMUNAL D’AFFECTATION DES ZONES

---

Le plan communal d'affectation des zones (PCAZ) et ses géodonnées règlent le mode d'utilisation du territoire communal, notamment les zones à bâtir et les autres zones. A la différence des plans directeurs, qui n'engagent pas que les autorités publiques, il est opposable aux tiers: il dit le droit que chacun doit respecter en matière d'utilisation du sol dans la commune. Le règlement communal d'affectation des zones en précise les dispositions d'application.

### I. PLAN D’AFFECTATION DES ZONES

Selon la taille des territoires communaux et la densité des informations à présenter, la totalité des contenus est reportée sur un seul document (« Plan communal d’affectation des zones ») ou sur deux documents (« Plan communal d’affectation des zones - Zone à bâtir » et « Plan communal d’affectation des zones – Ensemble du territoire communal »). Au besoin, le report des contenus relatifs aux dangers naturels peut faire l’objet d’un document tiers. Les légendes des plans sont établies conformément aux directives.

→ **Directives cantonales** pour les géodonnées et la représentation des PCAZ, chapitre 8.1

### II. FONCTION

Le PCAZ traduit dans l'espace communal les options stratégiques fixées par le projet de territoire communal.

Il divise le territoire communal en **zones**. La division la plus générale distingue la zone à bâtir, la zone agricole, la zone viticole, la zone à protéger et les autres zones spécifiques, ainsi que les forêts, soumises à la législation forestière.

→ **Art. 46 et 47 LCAT**

**La zone à bâtir** se divise elle-même en zones affectées à l'habitat, aux activités économiques ou mixtes (habitat-activités), aux activités de sports, détente et loisir, aux espaces verts et aux zones d'utilité publique (pour bâtiments et installations d'intérêt général et pour espaces verts réservés au public). Elle comprend les terrains déjà construits et les terrains nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, que la commune doit impérativement équiper dans ce délai.

**Des zones spécifiques** peuvent être dévolues à des activités particulières telles l'extraction de matériaux et les décharges. Pour les terrains situés dans ces zones spécifiques, les frais d'équipement sont à la seule charge des propriétaires.

Dans la zone à bâtir, **des objets particuliers à protéger** peuvent être définis (par voie d'arrêté de classement en parallèle à l'élaboration du PCAZ), sur la base de l'inventaire «nature» et en complément de l'arrêté du Conseil d'État sur la protection des dolines, murs de pierres sèches, haies et bosquets, qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire communal.

### III. CONTENU

A chaque zone correspondent des règles d'aménagement particulières qui sont énoncées dans le règlement communal d'affectation des zones. La commune délimite sur le PCAZ le contenu contraignant et reporte les contenus informatifs et indicatifs.

Le PCAZ et ses géodonnées sont établis sur la base des directives cantonales y relatives.

Dans les géodonnées, on distingue principalement :

- Les affectations primaires définies selon les art. 15, 16 et 18 LAT ;
- Les contenus superposés venant compléter ou préciser les affectations primaires ainsi que les zones à protéger selon l'art. 17 LAT ;
- Les degrés de sensibilité au bruit selon l'art. 43 OPB ;
- Les dangers naturels selon ses cartes de synthèse et indicative.

Sur le PCAZ, la commune reporte les géodonnées relatives aux contenus contraignants (compétence communale), informatifs (compétence cantonale) et indicatif (sans force obligatoire).

Les géodonnées de la mensuration officielle sont utilisées comme support de saisie et en tant que fond de plan des PCAZ (cf. chap. 5.3 et 8.2 des directives).

→ **Directives cantonales**  
pour les géodonnées et  
la représentation des PCAZ,  
chapitres 5.3 et 8.1

#### **IV. GESTION DE LA ZONE À BÂTIR**

Le dimensionnement de la zone à bâtir est fixé dans le PDR et son arrêté d'approbation par le Conseil d'État, et est reporté sur le plan de synthèse du PDC. L'évolution de la zone à bâtir est définie sur deux horizons temps (2030 et 2040). La révision du PAL doit être conforme au dimensionnement à l'horizon 2030. Les principes de gestion de la zone à bâtir sont mentionnés dans le plan directeur cantonal.

→ **Plan directeur cantonal**  
Fiche U\_11

#### **V. MESURES CONNEXES**

Un terrain affecté à la zone à bâtir ou à une zone spécifique prend de la valeur. Cette plus-value est considérée comme un avantage majeur. Dans ce cas, les propriétaires devront s'acquitter d'une plus-value. Ils doivent être informés par la commune.

→ **Art. 33-37 LCAT**

A l'inverse, un terrain auparavant affecté et retournant à la zone agricole dans le cadre de la révision du PAL peut faire l'objet d'une expropriation matérielle. L'indemnisation des expropriations matérielles n'est pas automatique et pas garantie. Elle fait l'objet d'un examen et d'une procédure ad hoc.

→ **Art. 41 LCAT**

## 1.7 RÈGLEMENT COMMUNAL D’AFFECTATION DE ZONES

---

Le règlement communal d’affectation des zones fait partie intégrante du plan d’aménagement local. C’est lui qui énonce le droit en matière d’aménagement communal.

En particulier, c’est le complément indispensable du plan communal d’affectation des zones, sa légende, son commentaire et son «mode d’emploi». Il fixe les prescriptions liées à chaque zone et donc les droits d’utilisation de chaque parcelle de la commune – notamment les droits à bâtir pour les parcelles situées en zone à bâtir.

Actuellement, les communes disposent souvent en sus du règlement communal d’aménagement d’un règlement des constructions. Les dispositions de police des constructions peuvent être intégrées dans le règlement d’affectation des zones comme le permet la loi sur les constructions ce qui assure une meilleure coordination matérielle des règles.

Ce règlement ne doit pas répéter les aspects qui sont déjà réglés par les législations cantonale et fédérale, mais se centrer sur les aspects spécifiquement communaux.

### I. CONTENU

La loi cantonale sur l’aménagement du territoire (ci-après LCAT) définit le contenu du PAL. Cet article, a été adapté à l’accord intercantonal sur l’harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHC). Il distingue le contenu obligatoire du contenu facultatif.

→ Art. 59 LCAT

### II. RÈGLEMENT TYPE D’AFFECTATION DES ZONES

Le règlement type comprend des recommandations à l’attention des communes. Il ne s’agit pas de directives au sens du règlement d’exécution de la loi cantonale sur l’aménagement du territoire (ci-après RELCAT).

→ 2<sup>ème</sup> partie :  
Règlement type et  
commentaires

Les communes qui reprendront, pour l’essentiel, les propositions faites dans le présent règlement verront leur travail de rédaction facilité. Par ailleurs, le temps d’examen par SAT et les autres services cantonaux concernés sera allégé.

### III. QUALITÉS D’UN RÈGLEMENT D’AFFECTATION DES ZONES

Un règlement communal d’affectation des zones doit être à la fois:

- **Précis** : il dit le droit des usages du sol de manière claire (éviter les ambiguïtés, sources d’incertitudes et de procédures au cas par cas).
- **Concis** : mieux vaut un petit nombre de prescriptions simples qu’une abondance de consignes trop détaillées, d’une lecture décourageante et risquant de poser des problèmes de cohérence. Quel que soit le nombre de règles, il ne sera pas possible de résoudre tous les cas futurs qui pourraient se présenter. En revanche, moins de règles, c’est moins de demandes de dérogation. Il convient aussi de ne pas répéter les aspects qui sont déjà réglés par les législations cantonale et fédérale.

- **Facile à appliquer** : éviter les termes "en règle générale" ou "en principe". Il faut aussi utiliser les mêmes notions que celles se trouvant dans la législation cantonale et faire référence à des termes précis qui engendreront le moins possible de problèmes d'interprétation, le cas échéant, le rapport 47 OAT doit pouvoir aider à la compréhension du règlement.
- **Cohérent** : il doit être en cohérence avec la légende du PCAZ et se référer ainsi à la même terminologie. Il doit aussi reprendre les mêmes notions que celles de la LCAT, du RELCAT ou de l'AIHC.
- Le règlement d'affectation des zones doit contenir des éléments normatifs et non des explications qui elles doivent trouver place dans le rapport 47 OAT.

#### IV. CANEVAS D'ÉDITION

Un règlement communal d'affectation des zones se présente, au minimum, selon le canevas de rédaction suivant:

- un préambule : il s'agit là de citer les principales dispositions légales sur lesquelles se fonde le règlement, sans chercher à être exhaustif ;
- différents titres et chapitres, notamment :
  - le rôle des autorités : Conseil communal, Conseil général et commission d'urbanisme. Il faut éviter de reprendre des dispositions figurant déjà dans d'autres règlements communaux notamment le règlement général de commune ou celui de police ;
  - les dispositions applicables à chacune des zones ;
  - l'équipement : en particulier le taux de la contribution d'équipement et le montant de la taxe d'équipement ainsi que les prestations de la commune hors de la zone à bâtir ;
  - l'abrogation partielle ou totale du plan et du règlement d'aménagement mais aussi du règlement des constructions, d'éventuels arrêtés, de plans spéciaux ou de plans de quartier ;
  - l'entrée en vigueur : le plan communal d'affectation des zones et son règlement ne peuvent entrer en vigueur qu'après la mise à l'enquête publique et la publication de la sanction par le Conseil d'État dans la Feuille officielle.

## 1.8 PROGRAMME D'ÉQUIPEMENT

---

L'aménagement du territoire est un processus continu : les actes d'aujourd'hui déploieront leurs effets demain. Dès lors, les mesures d'aménagement engagent la responsabilité de l'autorité communale.

→ Guide du programme d'équipement

Lors de la révision de son PAL, soit tous les quinze ans, la commune examine ses besoins réels de zones à bâtir. Parallèlement, elle évalue aussi sa marge de manœuvre financière à court et à long terme. Ces éléments connus, elle adapte l'étendue de ses zones à bâtir à sa capacité financière: en effet, la loi oblige la commune à équiper, pendant la durée de vie de son plan d'aménagement, tous les secteurs qu'elle a affectés à la zone à bâtir.

Cette exigence légale n'est de loin pas la seule justification. En effet, une commune qui peut assumer les dépenses liées à l'équipement de ses zones à bâtir est une commune attractive et responsable: elle favorise son développement, car les terrains équipés sont immédiatement constructibles. Cette capacité à équiper les terrains doit être mise en relation avec la vérification de la faisabilité effectuée lors de l'élaboration du projet de territoire. En faisant coïncider ses ambitions de développement avec ses moyens financiers, elle assure une bonne gestion de ses finances.

### I. COORDONNER DÉVELOPPEMENT TERRITOIRE ET PLANIFICATION FINANCIÈRE

Le programme d'équipement, exigé par la législation fédérale depuis 1996, permet de coordonner le développement territorial et les finances communales. Son but est d'estimer les frais d'équipement et de fixer des délais d'équipement réalistes par rapport à l'état actuel et futur des finances communales. Outil d'aide à la décision, il s'élabore en parallèle à l'étude de la révision du plan d'aménagement.

### II. CONTENUS

Le programme d'équipement porte sur l'équipement technique public tel qu'il est défini par la législation sur l'aménagement du territoire: la desserte en voies d'accès, les voies de raccordements à un moyen de transports publics, en conduites d'amenée d'eau potable et d'énergie (soit l'électricité) et en canalisations d'évacuation et d'épuration des eaux usées. Les infrastructures communautaires ou socioculturelles (écoles, hôpitaux, théâtre, etc.) ainsi que le gaz et le téléseuveau n'en font pas partie.

→ Art. 110 LCAT

### III. ÉLABORATION DU PROGRAMME D'ÉQUIPEMENT

Une commune ne peut assumer seule cette démarche. Elle doit être accompagnée par un ingénieur civil qui travaillera en collaboration avec l'aménagiste mandaté pour le PAL. Le programme d'équipement s'élabore selon différentes étapes qui requièrent l'intervention de ces professionnels. En effet, il faut concevoir une politique d'équipement, la transposer dans des plans, en estimer les coûts, distinguer les infrastructures publiques et privées et définir les délais dans lesquels la commune va construire l'équipement en fonction de sa planification financière.

#### IV. FRAIS DE RENOUVELLEMENT ET D'ENTRETIEN

Les frais d'entretien et de renouvellement des équipements (canalisations obsolètes, mise en système séparatif, entretien du réseau routier) pèsent lourd sur le budget communal. La commune doit intégrer ces frais dans sa planification financière générale. En effet, ils ont des effets, comme c'est le cas pour les autres investissements communaux, sur la marge de manœuvre financière de la commune.

#### V. QUALIFICATION DE L'ÉQUIPEMENT

La qualification de l'équipement détermine la participation financière de la commune et celle des propriétaires. Par conséquent, il est indispensable de distinguer clairement l'équipement public de l'équipement privé.

- **L'équipement public** sert à la collectivité, doit répondre à un intérêt général et est réalisé par la commune. Il est à la charge des communes (20%-50%) et des propriétaires concernés (50%-80%)
- **L'équipement privé** n'est utilisé que par quelques personnes et à charge de celles-ci.

#### VI. FINANCEMENT DE L'ÉQUIPEMENT

Il existe deux sources de financement par la commune. La première est la recette générale (impôt), la deuxième les taxes causales (contributions d'équipement, taxes d'utilisation, taxes d'équipement). Celles-ci sont différentes en fonction des secteurs (équipés, non équipés), de la nature des travaux ou du mode d'utilisation de l'infrastructure.

#### VII. CONTENU MINIMAL DU PROGRAMME D'ÉQUIPEMENT

Dans les secteurs concernés, nouvelles affectations, secteurs de densification, sites stratégiques et installations à forte fréquentation, un programme d'équipement doit établir clairement les points suivants.

- Etablir un diagnostic pour qualifier l'équipement public de base ou de détail et déterminer ainsi la participation financière de la commune. Un examen de l'état de l'équipement et des possibilités d'augmenter les charges générées par l'extension de la zone à bâtir doit être effectué.
- Distinguer les secteurs à équiper et ceux partiellement équipés pour l'ensemble de la zone à bâtir sur un plan à une échelle adaptée à la problématique de la commune. Ce plan ne prend en compte que les secteurs non construits à l'intérieur du périmètre d'urbanisation.
- Estimer grossièrement les coûts d'équipement à charge de la commune et les reporter sur un tableau recensant, par secteur, les infrastructures (par type) et les délais d'équipement. Ces derniers ne sont précisés que pour le court terme (jusqu'à 5 ans) puisque la planification financière recommandée porte aussi sur ce délai.
- Etablir un schéma d'équipement uniquement pour les secteurs à équiper dans les 5 ans en mentionnant l'emplacement des installations.
- Etablir un rapport expliquant les choix de la commune ou intégrer les explications dans le rapport 47 OAT.

Les frais de renouvellement et d'entretien de l'équipement seront intégrés dans la planification financière de la commune.

## **VIII. PROCÉDURE**

Le programme d'équipement a valeur de plan directeur communal; il doit être approuvé par le chef du département du développement territorial et de l'environnement avant d'être adopté par le Conseil général. → **Art. 112b LCAT**

## **IX. POUR EN SAVOIR PLUS**

Le Guide du SAT "L'équipement: tout un programme" décrit, d'une manière détaillée, la marche à suivre pour l'établissement d'un programme d'équipement.

## 1.9 RAPPORT SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

---

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) prévoit que les projets de plans d'affectation présentés à l'autorité chargée de leur approbation soient accompagnés d'un rapport de l'autorité communale expliquant ses intentions et justifiant ses choix dans le cadre d'une pesée des intérêts. En application de cette ordonnance, le dossier du plan d'aménagement local comprend un tel «rapport 47 OAT». Ce rapport est établi et signé par l'autorité communale.

### I. BUT ET PUBLIC CIBLE

Le rapport 47 OAT s'adresse en premier lieu à l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans: il doit permettre un examen de la légalité et de l'opportunité du projet aux planifications et législations en vigueur. Il accompagne également le projet de révision du PAL lors de sa présentation aux autorités communales pour approbation. Pendant l'enquête publique, il explique aux citoyens le sens de la révision. Enfin, il devient, une fois archivé, la mémoire des changements dans le territoire.

### II. CONTENUS : CANEVAS DE RÉDACTION

Le rapport 47 OAT doit démontrer la conformité du plan d'aménagement local au plan directeur cantonal et au plan directeur régional, aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, la prise en considération adéquate des observations émanant de la population, de la conception directrice cantonale, des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération ainsi que des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement.

Le canevas de rédaction proposé ci-dessous est calqué sur les structures de la LAT et de l'OAT. Seules sont énumérées les problématiques essentielles permettant d'introduire l'examen du dossier, de vérifier la prise en compte des différents éléments et d'atteindre les buts du rapport. Les choix arrêtés en regard de ces problématiques sont à commenter et à justifier. Dans ce sens, le chapitre sur le projet de territoire constitue le fondement de la pesée des intérêts.

#### 1. INTRODUCTION

L'introduction résume la pré-étude et le projet de territoire annexés au rapport 47 OAT.

#### 2. CONFORMITÉ AUX INSTRUMENTS D'AMÉNAGEMENT DE NIVEAU SUPÉRIEUR

- Contraintes majeures résultant des planifications et/ou législations régionales (PDR), cantonale et fédérale ;
- Plans sectoriels de la Confédération concernant la commune ;
- Priorités politiques arrêtées dans la «Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire» significatives pour la commune.

#### 3. PLAN D'AFFECTATION ET RÈGLEMENT

- Réduction ou élargissement du périmètre de la zone d'urbanisation conformément au PDR et à l'arrêté du Conseil d'État y relatif ;
- Compatibilité avec le programme d'équipement, le PGEE et les engagements financiers ;

→ 2<sup>ème</sup> partie :  
Outils d'appui

- Insertion des nouvelles zones à bâtir dans la structure du village ;
- Répartition et proportion des différentes zones d'affectation de la commune et accessibilité ;
- Répartition spatiale des habitants-emplois ;
- Management des zones d'activités ;
- Implantation des constructions et installations d'intérêt public ;
- Préservation des lieux d'habitation contre les atteintes nuisibles ou incommodes (LPE, OPB, OPAM, OSites, ORNI) ;
- Identification des mesures foncières (achats, échanges, charges foncières, etc.) ;
- Evaluation et réserve de capacité ou développement des infrastructures techniques (réservoir, step, réseau routier, énergie) ;
- Evaluation des besoins en équipements publics et privés (écoles, santé, culture, espaces verts, commerces, etc.) ;
- Détermination des besoins en mobilité (transports collectif et individuel, stationnement public, plan de mobilité, voies cyclables, chemins piétonniers) ;
- Conservation du patrimoine, intégration de nouvelles constructions dans les sites d'anciennes localités ;
- Influences des zones à bâtir sur les surfaces agricoles et sylvicoles ;
- Préservation des sites, objets naturels et territoires servant au délasserment ;
- Prévention et protection contre les dangers naturels ou risques d'accidents majeurs ;
- Intégration au contexte naturel environnant et mise en valeur (sites, rives, forêts, paysages protégés, biotopes, etc.) ;
- Intégration et mise en valeur du paysage.

#### **4. PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL DES COMMUNES VOISINES**

- Coordination avec les PAL des communes voisines et prise en compte pour le développement du projet. → Art. 2, al. 1 LAT

#### **5. REMARQUES ET CONSIDÉRATIONS DE LA POPULATION**

- Définition et présentation des moyens mis en œuvre pour assurer l'information et la participation (distinction des acteurs) ; → Art. 4 LAT
- Appréciation des résultats de l'information et participation de la population et incidence sur le projet du PAL.

### **III. PESÉE DES INTÉRÊTS**

En aménagement du territoire et plus particulièrement lors de la planification, la pesée des intérêts présente une grande importance.

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire précise que les autorités sont tenues de peser les intérêts en présence lors que celles-ci disposent d'un pouvoir d'appréciation dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire. Elle décrit le processus d'examen que doit suivre l'autorité : → Art. 3 OAT

- Déterminer les intérêts concernés ;
- Apprécier ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent ;

- Fonder leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés ;
- Exposer leur pondération dans la décision (en cas de planification dans le rapport justificatifs).

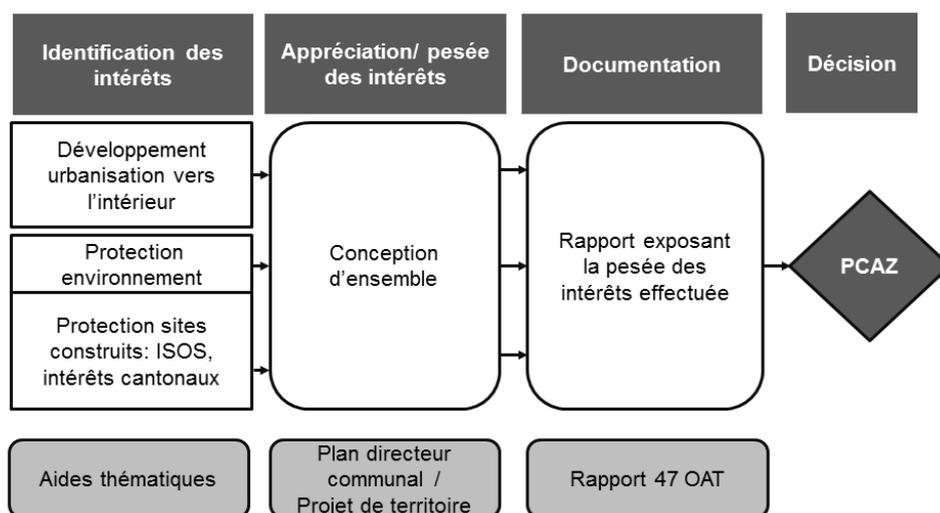
Il est important dans la première étape d'identifier tous les intérêts en présence ; dans le cas contraire, la pesée des intérêts serait incomplète. Il convient de se référer aux buts et principes de la loi sur l'aménagement du territoire. Il faut aussi tenir compte des intérêts publics ne relevant pas directement de l'aménagement du territoire, parmi lesquels figurent la protection de la nature et du paysage, y compris la protection des sites construits (en particulier ISOS), ainsi que des intérêts privés (intérêts des propriétaires fonciers, des investisseurs, etc.).

→ Art. 1 et 3 LAT

Dans la deuxième étape, il faut apprécier les intérêts identifiés. Il s'agit d'évaluer l'importance qu'ils revêtent chacun, dans le cas d'espèce, et de déterminer lequel ou lesquels privilégier. A cet égard, il est utile d'analyser les conséquences des décisions entrant en ligne de compte (que permettrait et qu'empêcherait telle ou telle décision ?)<sup>3</sup>. Le plan directeur cantonal ainsi que la législation doivent aussi être pris en considération pour effectuer la pondération. Les inventaires (par exemple ceux de la confédération en matière de protection des sites ou de la nature) ont une grande importance.

La troisième étape consiste à mettre en balance les intérêts précédemment identifiés et pondérés, de sorte que la décision finale tienne compte au mieux de chacun d'eux. Cette étape ne vise pas le compromis à tout prix. Un intérêt peut être privilégié au détriment d'un autre. Avant de prendre une décision définitive, il s'agit toujours d'examiner les alternatives et variantes envisageables.

Les explications quant à la pesée des intérêts effectuée doivent prendre place dans le rapport 47 OAT et explicitées selon le schéma ci-dessous.



Les décisions des autorités peuvent faire l'objet d'un recours et être annulées en raison d'une pesée insuffisante des intérêts en présence. C'est notamment le cas si les autorités n'ont pas inclus tous les intérêts dans l'évaluation, si les intérêts, une fois identifiés, ont été mal appréciés ou n'ont pas été pondérés correctement.

<sup>3</sup>ARE, ISOS et densification, Rapport du groupe de travail, avril 2016 et DTAP, La pesée des intérêts en aménagement du territoire, Rapport du groupe de travail, septembre 2017

## 1.10 SUBVENTION CANTONALE

---

Pour soutenir les études du plan d'aménagement local, la loi prévoit qu'un soutien financier cantonal pourra être accordé aux communes qui le demandent. Ce soutien peut aller jusqu'à 30% des frais engagés, sans dépasser 20'000 francs par commune (50'000 francs dans des cas exceptionnels).

→ Art. 77a RELCAT

### I. DEMANDE

La demande de subvention doit être adressée au SAT avec le début de l'étude de révision du plan d'aménagement local. Elle doit être accompagnée d'une pré-étude, condition préalable pour obtenir le subventionnement.

→ Art. 78 RELCAT

### II. DÉCISION

Le devis de l'étude de révision doit être approuvé par le chef du Département du développement territorial et de l'environnement. La décision d'attribuer la subvention est prise le Conseil d'État qui fixe par voie d'arrêté :

- Le montant de la subvention
- Les modalités et le délai de la révision

### III. EXÉCUTION

La subvention n'est versée intégralement que si les plans réalisés et soumis au SAT correspondent aux exigences fixées dans la décision de subvention.

Le versement final n'est fait que si les plans ont été préavisés favorablement par le Département du développement territorial et de l'environnement. Des acomptes peuvent être versés en cours d'élaboration de plans sur présentation des factures acquittées par la commune.