



Point n° 9 de l'ordre du jour

Rapport du Conseil communal au Conseil général relatif à une demande de crédit de CHF 791'000.- TTC pour l'élaboration du nouveau Plan d'Aménagement Local (PAL).

Monsieur le Président,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

1. Préambule

1.1 Base légale

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) le 1^{er} mai 2014, le contexte légal et réglementaire du développement territorial a été passablement adapté. Après l'arrêt par le Conseil d'État des Plans directeurs régionaux (PDR, dont celui de la COMUL) le 2 mai 2018, le Conseil fédéral a approuvé le nouveau Plan directeur cantonal (PDC) le 27 février 2019. Les communes ont maintenant l'obligation de réviser leurs plans d'aménagement local (PAL) pour les mettre en conformité avec les planifications fédérales et cantonales d'ici au 28 février 2024.

1.2. But

La révision du PAL a été initiée par la première révision de la LAT qui a imposé un changement de paradigme dans notre façon de traiter l'aménagement du territoire. Dès lors, une rationalisation des zones à bâtir a été demandée afin de préserver les espaces non bâtis et de prévenir le mitage du territoire.

Au niveau communal, l'un des enjeux principaux de cette révision du PAL de Milvignes est de fusionner les trois plans d'aménagements correspondant aux trois villages d'Auvernier, Bôle et Colombier, ainsi que des six règlements de construction et d'aménagement actuellement en vigueur, et datant, pour certains, de presque 30 ans.

Il s'agit de relier ces trois territoires pour former un ensemble global cohérent, harmonisé, sans manquer de préserver les particularités paysagères du site. Le nouveau PAL s'appuiera sur les PAL existants et intégrera leurs spécificités pour former un nouvel ensemble.

C'est une opportunité pour la commune de Milvignes de valoriser ses atouts et de se doter de conditions-cadres favorables à son développement futur.

1.3. Définition

Le PAL est un outil de pilotage qui règle le mode d'utilisation du sol au niveau communal. C'est donc un instrument de régulation du développement. Son objectif est de pouvoir construire, et c'est le rôle de la collectivité d'assurer le développement prévu, en cohérence avec les infrastructures et les finances requises.

Le PAL se compose des éléments suivants:

- Projet de territoire (document directeur, établi en 2015 par le biais d'une démarche participative avec la population, lors de deux ateliers de réflexion, avec l'appui d'un bureau mandataire). En synthèse, le projet de territoire a identifié quinze enjeux et mesures, cinq actions prioritaires et trois secteurs stratégiques. Il est disponible sur le site internet de la commune : Milvignes.ch/services_communaux/urbanisme (en bas de page). Cf Annexe 1.
- Une mise à jour a été nécessaire afin de se conformer aux réglementations supérieures.
- Plan communal d'affectation des zones (PCAZ).
- Règlement communal d'aménagement (et des constructions).
- Programme d'équipement (à établir par un ingénieur civil).
- Rapport selon art 47 OAT (rapport de l'autorité communale expliquant ses intentions et justifiant ses choix dans le cadre d'une pesée d'intérêts).
- Géo données.

Le PAL devra comporter un Plan directeur des chemins pour piétons (imposé par la loi pour favoriser la mobilité douce) et peut comprendre également divers plans directeurs communaux (mobilité, énergie, espaces publics, etc.), qui peuvent constituer des documents internes à la commune.

2. Processus de révision du PAL

Cette révision ne part pas d'une page blanche ; elle fait suite à une nouvelle loi fédérale. Elle demande le dimensionnement de la zone d'urbanisation (réduction/extension) qui doit se faire en coordination avec les réseaux de transport. La densification est aussi devenue un élément essentiel à intégrer dans les PAL révisés. L'accent est porté sur le développement vers l'intérieur et la qualité.

Une répartition de la zone à bâtir a été demandée aux Cantons. Le Conseil d'État a pris le parti de travailler par région pour permettre une attribution optimale des terrains à bâtir (cf Annexe 2- à titre indicatif). Le Plan directeur régional (PDR) était l'outil approprié pour permettre de répondre aux exigences de la nouvelle LAT. Dès lors, Milvignes a travaillé avec les neuf communes de la Communauté urbaine du Littoral (COMUL).

La COMUL se situant dans un contexte relativement urbain et bien desservie par les transports publics, elle s'est vue attribuer de la zone à bâtir supplémentaire. Milvignes peut donc augmenter pour son prochain PAL sa zone à bâtir de 1.6 hectare.

Le Conseil d'État en validant cette répartition a précisé que toute nouvelle zone à bâtir devrait respecter certains critères.

Cinq enjeux pour la révision des PAL se distinguent en particulier :

- 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 ?

Le processus de révision du PAL se divise en trois parties :

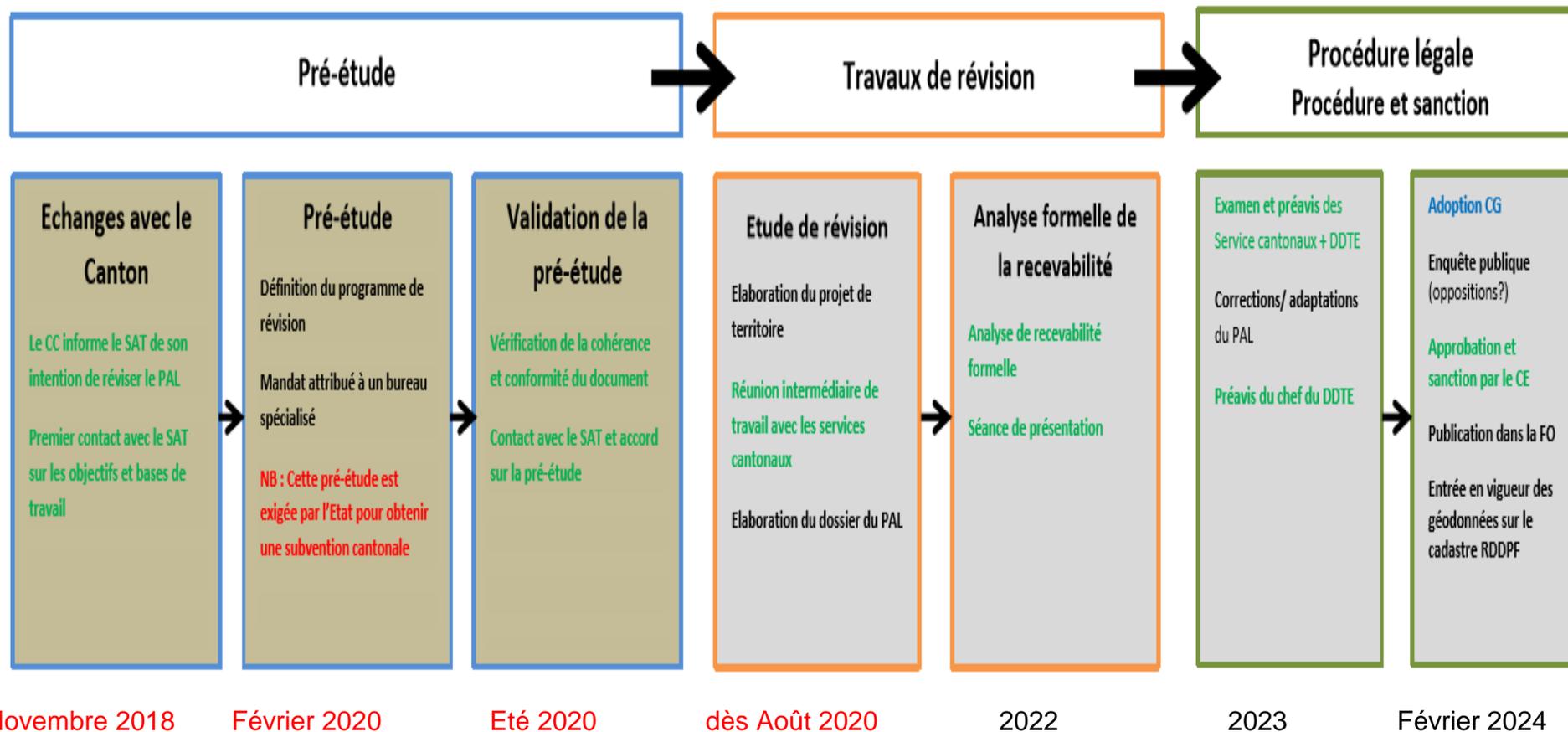
1. Les démarches préliminaires
2. Les travaux de révision
3. La procédure légale.

Nous avons repris la méthode édictée par le Canton, illustrée à la page suivante.



Processus de révision du PAL

Guide du SAT





2.1. Démarches préliminaires

Elles comportent 2 étapes, la réunion de premier contact ainsi que la rédaction de la pré-étude.

2.1.1. Réunion de premier contact avec le Service de l'Aménagement du Territoire (SAT)

La commune de Milvignes s'est approchée du SAT afin de lui faire part de sa volonté de réviser son PAL, actuellement composé des plans des trois anciennes communes.

La première séance tenue avec le SAT en novembre 2018 représente le lancement du processus de révision. Elle a permis d'échanger des informations sur les objectifs communaux et cantonaux, d'évaluer l'ampleur du projet et de fixer les bases de la pré-étude.

La commune a présenté ses intentions, objectifs, axes de travail principaux et les collaborations envisagées avec les communes voisines. Pour cela, le Conseil communal s'est appuyé sur le projet de territoire de 2015, les limites de l'urbanisation ayant été fixées dans le PDR.

Le SAT a présenté les données de base et les dispositions supérieures (Canton et Confédération) à prendre en compte. Les services cantonaux représentés (Faune, forêts et nature, Transports, Énergie et environnement, Ponts et chaussées) ont indiqué pour leur part les principales contraintes et enjeux environnementaux et de mobilité.

Le procès-verbal de la réunion a été établi par le SAT et il a permis d'engager la réalisation de la pré-étude.

2.1.2. Pré-étude

La pré-étude représente le cahier des charges de la révision du PAL. Elle présente les points sur lesquels se fondera cette révision : un diagnostic partagé, une vision territoriale pour les 15-20 prochaines années, la programmation et un devis. La pré-étude est exigée pour l'attribution d'une subvention cantonale.

Sur la base du Projet de territoire établi en 2015, et des nouvelles planifications supérieures, le Conseil communal, la Commission temporaire de révision du PAL (Commission PAL) et le bureau Urbaplan ont procédé à l'été 2019 à la mise à jour et à une synthèse, objet de la pré-étude. Entre juin et octobre 2019, le cahier des charges a été formalisé avec l'appui du Service Technique et des Constructions (STC) de Milvignes. Après consultation de la Commission PAL, le Conseil communal a validé la pré-étude et l'a envoyée au SAT en février 2019.

Les démarches préliminaires du processus de révision du PAL touchent ainsi à leur fin. Les travaux de révision pourront commencer avec l'acceptation du présent rapport.

2.2. Travaux de révision

Le Conseil communal met en place la structure d'étude en mobilisant le STC, la Commission PAL et le mandataire externe qui sera retenu lors de l'appel d'offres.

Un accord étant existant sur le Projet de territoire, la commune peut procéder à l'élaboration formelle des documents du PAL (PCAZ, règlement d'aménagement et des constructions, et rapport sur l'aménagement).

2.2.1. Portrait de Milvignes

Les données de base permettent de dresser le portrait suivant de notre commune en quelques lignes : située entre lac et coteaux boisés, la plus grande commune viticole du canton offre un cadre de vie de qualité à ses 9'000 habitants et des places de travail à environ 2'500 personnes. Le projet de territoire indique une croissance possible de la population de 3'000 unités pour atteindre une population de 12'000 habitants en 2040.

Sur le plan de la capacité d'accueil, le canton a identifié des secteurs permettant une densification du tissu bâti existant. La commune est encouragée à renforcer la mixité de son tissu. La création de nouvelles zones d'activité économique relève toutefois d'une vision intercommunale avec les communes voisines à l'ouest.

Au niveau de l'environnement (*cf Annexe 3*), les points particuliers suivants devront être analysés avec attention, car comportant des risques spécifiques :

- Accidents majeurs : axe CFF du pied du Jura, axes routiers principaux et entreprises ;
- Eaux : zones de protection et périmètres de danger d'inondations liés aux petits cours d'eau (p.ex. Ruz Chatru) ;
- Nature : recensement et protection des biotopes, des objets géologiques et des sites naturels (p.ex. prairies sèches de Planeyse, secteur du Merdasson, étang de la Marnière du Plan du Bois) ;
- Patrimoine : deux sites palafittiques préhistoriques (Unesco) à Auvernier.

Le trafic et la capacité du réseau et le bruit causé par les principaux axes routiers sont des thématiques dont le traitement doit être également évalué.

La commune de Milvignes doit planifier 105 appartements avec encadrement lors de la réalisation du PAL, dont 42 répondant aux exigences des prestations complémentaires. Une étude réalisée avec la COMUL a

démontré que Milvignes pouvait potentiellement accueillir ces 105 appartements avec encadrement.

Les projets de construction actuellement à l'étude permettront d'offrir environ 190 logements d'ici à 2025.

2.2.2. Planifications supérieures

Les services cantonaux ont relevé des éléments devant être traités dans le cadre de la révision du PAL. Ceux-ci font l'objet de fiches du plan directeur cantonal (PDC) qui traitent des thématiques suivantes :

Transports

- Nouvelle liaison CFF Bôle – Corcelles
- Plan directeur de la mobilité cyclable
- Offre des transports publics
- Bruit routier
- Projet d'agglomération de troisième génération

Énergie et Environnement

- Gérer et valoriser les déchets
- Protection, approvisionnement et gestion des eaux
- Améliorer et rationaliser l'épuration des eaux
- Qualité de l'air, sites pollués et accidents majeurs
- Plan Directeur des Rives du Lac

Urbanisation

- Urbanisation durable, densifier vers l'intérieur
- Développement des pôles de gares
- Quartiers durables
- Dangers naturels
- Gestion des zones d'activités économiques (ZAE)
- Développer l'offre d'appartements avec encadrement
- Réserver l'espace nécessaire aux eaux et revitaliser les cours d'eau et étendues d'eau
- Protéger et gérer les biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale
- Protéger et valoriser le patrimoine culturel
- Pérenniser l'aérodrome de Colombier

2.2.3. Etudes sectorielles

Des études sectorielles doivent être menées en parallèle à la révision du PAL :

- Inventaire des murs, bosquets et haies à protéger dans la zone à bâtir des trois villages (protection dans le cadre du règlement d'aménagement et des constructions) ;

- Plan directeur du réseau des chemins pour piétons (en cours de réalisation par le bureau Christe et Gygax, tout comme le concept de mobilité de la commune) ;
- Projet-modèle de la Confédération « *Milvignes Mobilise* » *unir durablement ses trois cœurs* : axe thématique de l'urbanisation qui favorise les courtes distances, l'activité physique et les rencontres ;
- Plans d'alignements : Seul le plan d'alignement du village de Bôle a été révisé lors de la dernière législature, un toilettage s'impose pour Colombier et Auvernier. Un plan doit être établi pour le centre d'Auvernier.

2.2.4. Compléments souhaités par la commune

Si la densité est un des maîtres-mot de la révision, la qualité l'est tout autant. La Commission PAL et le Conseil communal ont à cœur de préserver nos villages. Le point d'entrée de cette qualité est l'espace public. Un espace public cohérent et bien pensé amènera du lien social et une attractivité économique.

Pour cela la commune souhaite se doter d'un nouvel outil de planification. Un concept directeur des espaces publics serait réalisé afin de reprendre les orientations identifiées dans le projet de territoire et de le mettre en cohérence avec le plan directeur des chemins pour piétons. Une vision générale de ces espaces visera à conserver l'identité des villages tout en assurant leur qualité et une cohérence d'ensemble.

La protection du patrimoine est aussi un enjeu fort que la Commune souhaite développer. S'il a bien été constaté que les centres historiques de nos villages ont des règles de constructions restrictives permettant une bonne protection et valorisation de ce patrimoine, il s'avère que le patrimoine bâti aux alentours ne jouit pas d'une telle protection.

La Commission PAL et le Conseil communal souhaitent donc préserver ce qu'on appelle les *maisons de maître* présentes sur le territoire de Milvignes. Une analyse détaillée de ces propriétés et de leurs parcs devra ainsi être menée. En effet, l'intérêt de ces bâtiments remarquables passe aussi par leurs alentours. L'objectif est de permettre le développement de certaines grandes parcelles tout en offrant la préservation du patrimoine.

2.2.5. Travail intercommunal

Suite à l'élaboration du PDR, le Canton demandait l'élaboration d'un deuxième plan traitant de plusieurs thématiques à l'échelle régionale.

La CAT-COMUL (Commission d'aménagement du territoire de la COMUL) a pris parti de travailler sous forme d'ateliers thématiques afin de traiter différents aspects de l'aménagement du territoire. Ainsi, entre juin 2018 et septembre 2019, six ateliers ont eu lieu, réunissant experts, conseillers communaux et des services techniques communaux.

Le résultat de ces ateliers thématiques est disponible sur le site du RUN sous forme de synthèse :

- Logement
- Biodiversité et paysage
- Économie
- Énergie
- Tourisme
- Environnement urbain et climat

Afin d'assurer la cohérence des différents PAL au sein de la COMUL et la bonne intégration de ces thématiques, deux rendez-vous sont prévus avec les différents mandataires des Communes de la COMUL.

Nous vous transmettons le lien où vous trouverez les synthèses de ces ateliers : <https://www.lerun.ch/menu-principal/projets/liste-des-projets/thematiques-politiques-comul/>.

2.2.6. Information et participation de la population

La Commune informera la population tout au long du projet de révision du PAL. Trois rendez-vous sont prévus :

- Exposition du projet de territoire pour permettre à la population de réagir et de pouvoir intégrer les remarques dans la suite du processus ;
- Présentation publique du projet du nouveau PAL ;
- Permanence à l'administration communale avant la mise à l'enquête publique.

La Commission PAL ainsi que la Commission d'urbanisme seront mises à contribution lors de l'élaboration de la réglementation communale ainsi que dans l'identification des règles qualitatives des quartiers.

2.2.7. Envoi au SAT et présentation aux services cantonaux

Lorsque tous les points mentionnés dans les chapitres « Planifications supérieures », « Études sectorielles » et « Compléments souhaités par la Commune » auront pu être traités, ils feront l'objet de dispositions dans le projet de PAL. Le Conseil communal pourra envoyer le dossier au SAT. Une présentation du projet par l'autorité exécutive sera faite aux différents services cantonaux avant le dépôt officiel.

2.3. Procédure légale

Après présentation aux différents services cantonaux, le SAT mettra le projet de PAL en circulation et donnera un préavis. La commune pourra ensuite adapter le projet si nécessaire. Sur la base du préavis positif du Conseil d'État,

le Conseil général pourra adopter le PAL. Une mise à l'enquête publique suivra à l'issue du délai référendaire.

3. Détails des coûts et subventions

Les différentes étapes de la révision du PAL, ainsi que la conduite des études sectorielles nous conduisent aux montants suivants :

A. Révision du PAL	CHF
Établissement du PAL et du règlement d'aménagement et des constructions	34'000.-
Production de nouvelles règles par zone en reprenant les termes de l'AIH ¹ C et complément avec des règles qualitatives. Séances de présentation avec le CC, la Commission PAL et la CU	35'000.-
Réserve pour l'analyse des planifications de détail en vigueur et intégration de 16 plans de quartier ² dans le PAL	50'000.-
Rédaction du rapport sur l'aménagement	25'000.-
Rédaction d'une notice d'impact pour les thématiques importantes (trafic, bruit)	15'000.-
Établissement du programme d'équipement par un ingénieur civil	15'000.-
Démarche participative (présentation du projet, séances, permanence à l'administration communale, vision locale)	25'000.-
Sous-total Révision PAL HT	199'000.-
Collaborations intercommunales	10'000.-
Total Révision PAL HT	209'000.-

B. Études sectorielles	
Révision des alignements d'Auvernier (toiletage général et établissement d'alignements pour le centre) et Colombier (toiletage)	45'000.-
Inventaire des murs, haies et bosquets à protéger en zone à bâtir	20'000.-
Analyse des maisons de maître	15'000.-
Établissement d'un concept des espaces publics	30'000.-
Projet-Modèle « <i>Milvignes Mobilise</i> » unir durablement ses trois cœurs Mandat Ecoparc Mandat externe	150'000.- 60'000.-

¹ Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (décret du 2 novembre 2010)

² Les plans de quartiers dont la construction est terminée vont être abrogés, des règles spécifiques pourront être incluses dans le PAL

Total Études sectorielles HT	320'000.-
-------------------------------------	------------------

A + B Total intermédiaire : PAL + Études sectorielles HT	529'000.-
---	------------------

C. Autres frais	
Prestations internes du STC à imputer au crédit	90'000.-
Adaptations éventuelles / Mise à l'enquête publique	57'500.-
Frais divers et imprévus 10% de A+B	57'500.-
Sous-total	205'000.-

Total général Révision, Etudes, Frais divers HT	734'000.-
Total arrondi TVA comprise	791'000.-

Ce projet peut bénéficier d'un subventionnement tel que détaillé ci-dessous :

		(Montants en CHF)
Projet-Modèle	Confédération	100'000.-
	Canton	50'000.-
	Autres fondations	<u>20'000.-</u>
	Total	170'000.-

Le présent projet engendre une augmentation de l'effectif et des charges salariales du personnel communal dédié au présent projet d'environ 10% annualisé sur la durée de la révision du PAL. Il ne devrait engendrer aucune augmentation des coûts administratifs.

4. Prochaines étapes

4.1. Mise au concours du mandataire

En cas d'acceptation du projet d'arrêté par le Conseil général, le Conseil communal lancera un appel d'offres auprès de bureaux spécialisés en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

4.2. Marchés publics

L'attribution de mandats doit respecter les seuils fixés par l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). Pour le PAL, il s'agit d'un marché public sur invitation, et pour les Études sectorielles, de mandats de gré à gré, la commune devant recourir à des mandataires spécialisés différents pour chaque étude.

4.3. Attribution

Le Conseil communal attribuera en principe le mandat durant l'été, afin de pouvoir commencer les travaux de révision du PAL dès l'automne.

5. Calendrier

Le processus de révision du PAL est lancé et durera jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau PAL prévue au début de 2024. Le calendrier ci-dessous est communiqué à titre indicatif, toutes les phases du projet pouvant prendre plus ou moins de temps par rapport à la planification actuelle.

Phases et Prestations	Dates
Vote du crédit par le Conseil général	2 avril 2020
Lancement de l'élaboration du PAL	Automne 2020
Première version du PAL	Début 2022
Information à la population	1 ^{er} semestre 2022
Dépôt du projet PAL au SAT	Été 2022
Retour du préavis du SAT (délai de 6 mois)	Fin 2022
Adoption par le Conseil général (+ délai référendaire)	Rentrée 2023
Enquête publique (30 jours)	Fin 2023
Entrée en vigueur (sous réserve du traitement des oppositions)	Début 2024

6. Conclusion

C'est un véritable nouveau projet de société que nous allons établir pour Milvignes pour les 20 prochaines années. Nous pourrions intégrer les 3 PAL existants et rassembler les règlements d'aménagement et des constructions de nos trois anciennes communes sous un seul toit. Cette intégration et l'harmonisation en résultant faciliteront à l'avenir le traitement des dossiers de constructions.

Dans le cadre de la révision du PAL, nous pourrions tenir compte des modes de vie actuels et des changements dans la société et dans notre environnement.

Il s'agit véritablement d'une occasion unique pour la commune de Milvignes de valoriser ses qualités et ses atouts, d'anticiper les besoins et de se doter de conditions-cadre propices à son développement futur. Nous pourrions aussi respecter notre obligation de nous mettre en conformité avec les nouvelles réglementations en vigueur, tant fédérales que cantonales.

Nous sommes convaincus que votre Autorité partage les vues présentées dans ce rapport et vous remercions Monsieur le Président, Mesdames les conseillères générales et Messieurs les conseillers généraux, de bien vouloir accepter la proposition qui vous est faite en adoptant le présent rapport et l'arrêté y relatif.

Conseil communal

Colombier, le 4 mars 2020

Arrêté relatif à une demande de crédit de CHF 791'000.- TTC pour l'élaboration du nouveau Plan d'Aménagement Local (PAL).

Le Conseil général de la commune de Milvignes,
Dans sa séance du 11 juin 2020,
Vu le rapport du Conseil communal du 4 mars 2020
Vu la loi sur les communes (LCo) du 21 décembre 1964,

a r r ê t e

Crédit d'étude

Article premier :

¹Un crédit d'étude de CHF. 791'000.- TTC est accordé au Conseil communal pour la révision du plan d'aménagement local, dont à déduire les subventions de l'ordre de CHF 170'000.-.

²Le montant sera indexé à l'indice suisse des prix à la consommation pour l'espace Mittelland.

Comptabilisation

Article 2 :

Le montant de la dépense sera porté au compte des investissements et amorti conformément à la loi au taux de 10%.

Exécution

Article 3 :

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

Au nom du Conseil général :

Le président :

Le secrétaire :

M. Vermot

L. Godet

Colombier, le 11 juin 2020