

# **BGer 1C 629/2019 vom 31. März 2021**

Bundesgericht, 2021-03-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_629\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_629_2019)

FR: TF 1C 629/2019 du 31 mars 2021

IT: TF 1C 629/2019 del 31 marzo 2021

## **Regeste**

modification du plan d'aménagement communal | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence ( art. 29 al. 1 LTF ). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 144 II 184 consid. 1 p. 186).

### **E. 1.1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions ( art. 82 let. a LTF ), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

### **E. 1.2**

Selon l' art. 89 al. 2 let. c LTF, ont qualité pour recourir, les communes et les autres collectivités de droit public qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale. Si la qualité pour agir n'apparaît pas évidente, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de rechercher les éléments qui pourraient la fonder et c'est à la partie recourante qu'il incombe de l'établir, conformément aux exigences de motivation de l' art. 42 al. 1 et 2 LTF ( ATF 133 II 249 consid. 1.1; arrêt 1C\_472/2019 du 15 décembre 2020 consid. 1.2.2). En l'espèce, la commune de Val-de-Ruz, représentée par son Conseil communal (cf. art. 30 ch. 1 LCo ), invoque l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement du territoire pour fonder sa qualité pour agir. Selon elle, l'assentiment du Conseil général pour interjeter recours auprès du Tribunal fédéral ne serait pas nécessaire.

### **E. 1.2.1**

Aux termes de l' art. 25 ch. 5 let. f LCo, le Conseil général délibère et vote sur toutes les propositions qui lui sont faites et qui se rapportent aux actions judiciaires que la commune pourrait introduire, ainsi qu'aux transactions, désistements et acquiescements dans les procès intéressant la commune, l' art. 30 ch. 6 LCo étant réservé. Selon l' art. 30 LCo , le Conseil communal exerce, dans les limites des lois, des décisions du Conseil général et du budget, les attributions énumérées aux chiffres 1 à 8. Selon le chiffre 6, il est compétent pour défendre les intérêts de la commune dans les procès qui lui sont intentés (let. b) et introduire action, transiger, acquiescer et se désister lorsque les tribunaux ordinaires du canton sont compétents pour juger la cause souverainement (let. c). Se pose en l'occurrence

la question de savoir si, en droit neuchâtelois, le recours de droit public du Tribunal fédéral est considéré comme une " action judiciaire " dont l'introduction nécessite un vote du Conseil général au sens de l' art. 25 ch. 5 let . f LCo, ce qui rendrait le recours irrecevable (cf. ATF 102 Ia 397 consid. 1 p. 400; arrêt P.221/1978 du 9 mai 1979 consid. 2a, non publié in ATF 105 Ia 255 ).

### **E. 1.2.2**

En l'espèce, quoi qu'en dise la recourante, on ne se trouve pas dans le cas de figure de l' art. 30 ch. 6 let. b LCo , dans la mesure où le présent recours a été déposé à l'initiative de cette dernière. En outre, dans le cadre d'une autre affaire impliquant les communes neuchâteloises de Saint-Aubin-Sauges et de Gorgier, qui avaient déposé un recours de droit public au Tribunal fédéral dirigé contre un arrêté pris par le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel, celles-ci avaient produit une décision du Conseil général chargeant le Conseil communal de recourir au Tribunal fédéral, respectivement l'autorisant à recourir (cf. arrêt P.221/1978 précité, ibidem). Au vu de cet arrêt, et constatant que les art. 25 ch. 5 let . f et 30 ch. 6 let. c LCo n'ont subi aucune modification depuis l'entrée en vigueur de la loi, on en déduit qu'une telle décision est nécessaire au sens de ces dispositions, y compris pour les causes de droit public portées devant le Tribunal fédéral. La recourante n'avance aucun élément propre à démontrer le contraire, respectivement ne cite aucune jurisprudence constante du Tribunal cantonal qui ferait apparaître qu'une telle autorisation ne serait pas requise dans les litiges administratifs (cf. ATF 102 Ia 397 consid. 1). Quant aux affaires évoquées par la recourante, impliquant d'autres communes neuchâteloises recourantes, dans le cadre desquelles le Tribunal fédéral est entré en matière, on constate que les arrêts en question n'abordent pas en détail la question des attributions du Conseil général et communal; on en déduit donc qu'elle n'était pas litigieuse.

### **E. 1.3**

Dans ces conditions, et dès lors que la recourante n'a produit aucune décision du Conseil général habilitant le Conseil communal à recourir devant la Cour de céans contre l'arrêt du 29 octobre 2019 du Tribunal cantonal, respectivement autorisant a posteriori le recours, et ce malgré l'interpellation du Tribunal fédéral, celui-ci apparaît irrecevable. A supposer qu'il faille entrer en matière, il se révélerait de toute façon mal fondé.

### **E. 2**

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF ( ATF 142 I 155 consid. 4.4.3). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ( art. 97 al. 1 LTF ; ATF 145 V 188 consid. 2 p. 190). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué ( ATF 145 V 188 consid. 2; 137 II 353 consid. 5.1). Par conséquent, en tant que certains éléments de fait allégués dans le cadre de la présente procédure fédérale ne ressortent pas de l'arrêt attaqué, sans qu'il ne soit exposé en quoi les conditions qui viennent d'être rappelées seraient réunies, il n'en sera pas tenu compte.

### **E. 3**

La recourante soutient que, par sa décision, la cour cantonale aurait violé l' art. 21 al. 2 LAT ainsi que son autonomie communale ( art. 50 Cst. ; art. 2 al. 3 LAT ). Elle aurait également restreint à tort son pouvoir d'examen ( art. 33 al. 3 let. b LAT ) et fait preuve d'arbitraire ( art. 9 Cst. ) et de formalisme excessif ( art. 29 al. 1 Cst. ). Ces griefs se confondent, de sorte qu'il y a lieu de les examiner ensemble.

### **E. 3.1**

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie ainsi de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales ( ATF 145 I 52 consid. 3.1; 139 I 169 consid. 6.1; 138 I 242 consid. 5.2). En droit cantonal neuchâtelois, les communes bénéficient d'une liberté d'appréciation suffisamment importante dans l'élaboration et l'adoption des plans d'aménagement et des règlements de construction pour que leur soit reconnue une autonomie protégée par le droit constitutionnel ( art. 5 al. 1 let. k Cst./NE [RS 131.233]; art. 30 ch. 5 let. f LCo; art. 24 de la loi cantonale du 25 mars 1996 sur les constructions [LConstr.; RS/NE 720.0]; cf. arrêts 1C\_643/2018 du 30 septembre 2019 consid. 3.1; 1C\_100/2010 du 4 août 2010 consid. 3.1). L' art. 2 al. 3 LAT prescrit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition ne définit pas le seuil d'autonomie communale minimum découlant du droit fédéral. Il revient en effet exclusivement au législateur cantonal de préciser de quelle liberté d'appréciation la commune bénéficie en matière de planification (arrêts 1C\_574/2015 du 9 juin 2016 consid. 4.1; 1C\_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.1.1 et les références citées). L' art. 2 al. 3 LAT garantit aux communes une certaine liberté d'appréciation dans les limites de l'autonomie qui leur est accordée en vertu du droit cantonal (arrêt 1C\_424/2014 précité, *ibidem*, et la référence). En d'autres termes, il a généralement une portée comparable à la garantie de l'autonomie communale. L' art. 33 LAT impose aux cantons d'instituer une protection juridique, en matière de plans d'affectation, et de prévoir " qu'une autorité de recours au moins ait un libre examen " ( art. 33 al. 3 let. b LAT ). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. Dans ce cadre, l'autorité cantonale de recours doit toutefois préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches, conformément à ce que prescrit l' art. 2 al. 3 LAT . Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (arrêts 1C\_424/2014 précité, *ibidem*; 1C\_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.3, non publié in ATF 137 II 23 ; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa et les références). Le Tribunal fédéral examine librement la décision de l'instance cantonale de recours, dès lors qu'il y va de l'application du droit constitutionnel fédéral ou cantonal. Il contrôle donc librement si l'autorité judiciaire cantonale a respecté la latitude de jugement

découlant de l'autonomie communale ( ATF 145 I 52 consid. 3.1; 136 I 395 consid. 2; arrêts 1C\_574/2015 du 9 juin 2016 consid. 4.1; 1C\_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.3).

### **E. 3.2**

S'agissant en particulier de l' art. 21 al. 2 LAT , il prévoit que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de cette disposition peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique comme une modification législative ( ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; arrêt 1C\_126/2020 du 15 février 2021 consid. 5.1). Dans son cas d'application classique, savoir la réévaluation des circonstances hors examen d'une autorisation de construire, l' art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape ( ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3; arrêts 1C\_126/2020 du 15 février 2021 consid. 5.1; 1C\_190/2020 du 9 février 2021 consid. 2.2.1). A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Au stade de la première étape, les exigences seront toutefois moins élevées, le caractère sensible de la modification des circonstances devant déjà être admis lorsqu'une adaptation de la planification sur le territoire entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans (arrêts 1C\_190/2020 précité, ibidem; 1C\_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.1.1). Dans l'appréciation des motifs de modification, la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire revêt une importance prépondérante. Ainsi, la modification du plan directeur ou la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constituent des motifs de poids, de même que la réduction des immissions excessives, notamment par l'adoption d'un plan de mesures. En revanche, un simple changement d'avis de la population ou une modification du rapport de force politique ne constituent pas une modification sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT ( ATF 128 I 190 consid. 4.2 et les références citées; arrêt 1C\_172/2010 du 9 février 2011 consid. 5.1). L'adaptation de la planification à la situation effective permet également de corriger des erreurs d'aménagement, même récentes, pour autant que la nouvelle mesure à prendre s'inscrive dans le cadre du plan directeur ( ATF 121 I 245 consid. 6 et les arrêts cités; arrêts 1C\_172/2010 précité, ibidem; 1A.56/1999 du 31 mars 2000 consid. 4b). Quoiqu'il en soit, l'art. 21 al. 2LAT ne permet pas des adaptations si les circonstances ne se sont pas modifiées ou si les nouvelles circonstances étaient déjà connues lors de la première planification ( ATF 123 I 175 consid. 3g p. 191 s.; arrêts 1C\_131/2013 du 19 août 2013 consid. 3.2; 1C\_484/2012 du 27 mai 2013 consid. 4.2).

### **E. 3.3**

En l'espèce, la révision partielle en 2011 du PRAC de 2001 avait pour but de classer en ZAL1 une partie de la parcelle no 1904 actuellement en ZHFD2. Selon le rapport justificatif du 3 février 2011 relatif à cette modification, il s'agissait de permettre la construction d'un bâtiment collectif à l'intérieur du plan de quartier " A TEVU ", non encore adopté, qui comprend une partie du bien-fonds no 1904, et de garantir une certaine cohérence urbaine avec la zone d'ancienne localité le long de la route cantonale (Grand-Rue). L'arrêt cantonal précise que le PRAC en question prévoyait déjà que le secteur " A TEVU ", comprenant la

parcelle litigieuse, serait soumis à un plan de quartier, dont l'intention est, selon le rapport justificatif, de fermer dans le futur le quartier par un bâtiment du type de ceux se trouvant en zone d'ancienne localité. La volonté de construire un immeuble collectif sur la parcelle en question et d'adapter, dans cette mesure, son affectation, était dès lors déjà connue de l'autorité compétente lors de la planification, ce que la recourante ne conteste d'ailleurs pas; dès lors, et comme l'a retenu l'autorité précédente, cette circonstance ne suffit pas à justifier la modification du PRAC de 2001 au sens de l' art. 21 al. 2 LAT . Quant au seul intérêt du tiers propriétaire de la parcelle no 1904 à densifier sa parcelle, il ne saurait, dans le cas présent, prévaloir sur la stabilité des plans (cf. ATF 120 Ia 227 consid. 2d; arrêt 1C\_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.6). Fort de ces motifs, le Tribunal cantonal ne saurait se voir reprocher de n'avoir pas davantage discuté les autres éléments évoqués par la recourante pour tenter de justifier cette modification. En effet, la densification du milieu bâti est certes préférable, du point de vue de l'aménagement du territoire en général et d'une utilisation mesurée du sol en particulier, à la réalisation de villas individuelles groupées (cf. ATF 137 II 23 consid. 4.3; 119 Ia 300 consid. 3c p. 304; 113 Ia 266 consid. 3a). Cet intérêt public à la densification et le souci de cohérence avancés par la recourante ne sauraient être négligés. Ils ne justifient toutefois pas à eux seuls, en l'absence de toute circonstance nouvelle dûment alléguée, que ce soit dans le rapport justificatif OAT ou ultérieurement, de porter atteinte à la sécurité des plans, cela indépendamment du degré de réalisation, respectivement de précision du PRAC en vigueur. Quant à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées évoquée par la recourante, elle relève également d'un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 128 I 190 consid. 4.2 p. 199 et la référence à l' ATF 120 Ia 227 consid. 2c p. 233). Or, la prénommée ne démontre aucunement que la mesure en cause s'inscrirait dans une situation de surdimensionnement de la zone à bâtir communale. Il apparaît en outre tardif d'évoquer cette justification plusieurs années après la décision de réviser partiellement le PRAC. Pour le surplus, la recourante n'allègue pas que la modification envisagée permettrait de corriger une erreur de planification au sens de la jurisprudence précitée (cf. supra consid. 3.2). Si les autorités communales avaient l'intention de réserver la possibilité d'augmenter la densité de la parcelle litigieuse, il leur appartenait de prendre les dispositions utiles à cet effet, par exemple en renvoyant la partie du PRAC en cause à une procédure ultérieure. En revanche, elles ne pouvaient pas adopter ce plan d'aménagement en sachant qu'elles allaient le modifier par la suite sur ce point précis. En outre, lorsque la modification partielle du PRAC a été mise à l'enquête publique en 2011, respectivement que la municipalité a levé les oppositions le 1er février 2012, cette planification, qui datait certes d'il y a un peu plus de dix ans, n'était pas obsolète (cf. art. 15 al. 1 LAT ; ATF 144 II 41 consid. 5.3 p. 47 s.). A cela s'ajoute la mention du Conseil communal dans sa décision du 1er février 2012, selon laquelle " le plan d'aménagement et le plan d'alignement, tous deux sanctionnés en 2001, sont en adéquation avec le développement urbanistique et économique du village " (cf. arrêt entrepris let. A p. 2). Cette précision plaide en faveur d'une planification toujours d'actualité en 2012, respectivement en accord avec les prévisions et les motifs ayant présidé lors de son adoption. Dans ces circonstances, le procédé de la commune est incompatible avec la stabilité des plans garanties par l' art. 21 al. 2 LAT , qui doit en principe être assurée pour une durée de quinze ans ( art. 15 al. 1 LAT ). Les citoyens concernés doivent en effet pouvoir se fier aux plans adoptés, sans avoir à craindre qu'ils ne soient modifiés dans les quinze années à venir pour des motifs déjà connus lors de l'élaboration du PRAC.

#### **E. 3.4**

La recourante se réfère encore à l' ATF 124 II 391 (consid. 4b) pour soutenir, à titre subsidiaire, que la modification litigieuse complèterait sur un point secondaire la planification existante, respectivement qu'elle serait de faible ampleur d'un point de vue spatial et réglementaire; elle pourrait ainsi intervenir sans nécessiter un changement des circonstances, respectivement de revoir toute la planification en vigueur. Cet arrêt n'a toutefois pas la portée que lui prête la recourante. Selon cette jurisprudence relative à l' art. 21 al. 2 LAT , le droit fédéral n'exclut pas une révision partielle du plan d'affectation, si un réexamen global de la planification n'apparaît pas nécessaire ( ATF 124 II 391 consid. 4b; arrêt 1A.92/1998 du 30 décembre 1998 consid. 3a). Ainsi, un complément relativement peu important de la planification locale, ne nécessitant pas de réexamens globaux de la situation, peut être autorisé; il doit néanmoins se justifier par une circonstance nouvelle, qui n'a en l'occurrence pas été démontrée. Quant aux arrêts 1C\_800/2013 du 29 avril 2014 et 1C\_574/2015 du 9 juin 2016 cités par la recourante, ils se distinguent de la présente situation. Il s'agissait en effet de savoir si la voie du plan spécial choisie par la commune était adaptée à la situation ou si un examen plus global des intérêts en présence dans la planification des projets en cause devait être garanti. Les autorités locales n'en demeurent pas moins dans l'obligation, si elles décident de revoir les directions antérieurement prises, de le faire en accord avec les principes généraux de l'aménagement du territoire et les autres contraintes du droit supérieur (arrêt 1C\_800/2013 du 29 avril 2014 consid. 2.2.2), respectivement lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens de l' art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. THIERRY TANQUEREL, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, no 13 ad art. 21 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, no 16 ad art. 21 LAT ).

### **E. 3.5**

Pour le reste, les éléments dont se prévaut la recourante, intervenus postérieurement à la décision communale du 1er février 2012, soit notamment l'entrée en vigueur, le 1er mai 2014, des modifications de la LAT, en lien avec le surdimensionnement de la zone à bâtir communale, ainsi que la fusion des communes intervenues en 2013, ils pourront être appréciés dans le cadre de la révision générale du PRAC qui doit être entreprise. Elle supposera une pesée globale des intérêts en cause, incluant ceux liés au développement du village et à l'augmentation du trafic dans le quartier concerné. C'est d'ailleurs dans ce sens que l'ARE s'est déterminé le 24 avril 2020.

### **E. 3.6**

En définitive, le Tribunal cantonal n'a pas violé le droit en considérant que la modification partielle du PRAC décidée le 1 er février 2012 ne se justifiait pas, respectivement qu'elle ne remplissait pas les conditions de l' art. 21 al. 2 LAT .

### **E. 4**

Le recours est irrecevable. Il n'y a en l'espèce pas lieu de percevoir de frais judiciaires (cf. art. 66 al. 4 LTF ). Les intimés, assistés d'un avocat, ont en revanche droit à des dépens, à la charge de la commune de Val-de-Ruz ( art. 68 al. 2 LTF ).