

BGer 1P.352/2002 vom 3. April 2003

Bundesgericht, 2003-04-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.352_2002

FR: TF 1P.352/2002 du 3 avril 2003

IT: TF 1P.352/2002 del 3 aprile 2003

Erwägungen

E. 1

Le présent jugement rend sans objet la demande d'effet suspensif. Au demeurant, à défaut de précisions sur l'objet de cette requête et en l'absence d'un projet concret de construction sur son terrain, on ne voit pas quel intérêt le recourant aurait eu à empêcher le jugement cantonal de déployer ses effets durant la procédure de recours au Tribunal fédéral.

E. 2.1

L'arrêt attaqué est fondé à la fois sur des normes du droit de l'aménagement du territoire - fédéral (l' art. 15 LAT notamment) ou cantonal (les prescriptions du Décret) - et sur des normes du droit public fédéral en matière de protection des forêts. Le plan d'affectation cantonal litigieux tend en effet d'une part à concrétiser des objectifs d'aménagement du territoire, et d'autre part il indique les limites de la forêt, en particulier par rapport à la zone à bâtir, conformément à ce que prévoient les art. 10 et 13 LFo ; la forêt ainsi délimitée est cependant soustraite à la réglementation du plan d'affectation cantonal puisqu'elle est régie uniquement par la législation sur les forêts (art. 18 al. 3 LAT).

Dans la mesure où le recourant se plaint d'une violation de la loi fédérale sur les forêts, lors de la constatation de la nature forestière, la voie du recours de droit administratif lui est ouverte. Ses griefs à ce propos sont traités dans un arrêt séparé (cause connexe 1A.132/2002). Pour le reste, seul entre en considération le recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ), conformément à l' art. 34 al. 3 LAT (cf. ATF 123 II 88 consid. 1a p. 91, 289 consid. 1b p. 291).

E. 2.2

Pour la révision du plan des sites naturels du canton, l'art. 9 al. 1 du Décret déclare applicables les règles de procédure prévues aux art. 25 à 30 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) pour l'adoption ou la modification des plans d'affectation cantonaux. La décision du Département cantonal sur les oppositions (art. 26 LCAT) ne confère pas force obligatoire au plan révisé, puisqu'il doit encore être soumis à la sanction du Conseil d'Etat (art. 28 al. 1 LCAT). Dans le cas particulier, on peut néanmoins admettre qu'après la procédure de recours cantonale, cette sanction ne représente qu'une simple formalité, l'arrêt du Tribunal administratif ayant ainsi un caractère final au sens des art. 86 et 87 OJ (cf. arrêt non publié 1A.120/2001 du 18 janvier 2002, consid. 1.2).

E. 2.3

En tant que propriétaire d'un biens-fonds dont la nouvelle affectation est contestée, le recourant peut invoquer une atteinte à ses intérêts personnels et juridiquement protégés; il a ainsi qualité pour recourir en vertu de l' art. 88 OJ (cf. ATF 127 III 41 consid. 2b p. 42; 126 I 43 consid. 1a p. 44, 81 consid. 3b p. 85 et les arrêts cités). L'acte de recours a été déposé

dans le délai légal (art. 89 OJ). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2.4

Le Tribunal fédéral est en mesure de statuer sur le recours de droit public en se fondant sur le dossier de la cause. Il ne se justifie donc pas d'ordonner d'autres mesures d'instruction.

E. 3

Le recourant relève que la composition du Tribunal administratif a changé entre l'inspection locale et le prononcé du jugement, le juge François Perrin ayant été remplacé par le juge Jean-François Grüner. Comme, d'après lui, l'inspection locale revêtait une grande importance dans la présente affaire, il était impératif qu'elle eût lieu en présence de tous les magistrats appelés à rendre le jugement. Il prétend que les conditions posées par la loi cantonale pour déléguer à un membre de la cour l'exécution d'une mesure d'instruction n'étaient pas satisfaites et que, partant, le Tribunal administratif n'était pas régulièrement constitué lorsqu'il a statué. Il se plaint dès lors d'une violation de l' art. 30 Cst. et d'un déni de justice formel.

E. 3.1

Aux termes de l' art. 30 al. 1 Cst. , toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Il découle de cette disposition - correspondant sur ce point à l' art. 58 aCst. - un droit à une composition correcte de l'autorité judiciaire (cf. ATF 127 I 128 consid. 3c p. 130; 125 V 499 consid. 2a p. 501; 117 Ia 166 consid. 5a p. 168).

Il ne résulte pas de l' art. 30 al. 1 Cst. qu'un juge ne pourrait être membre de la cour au moment du jugement que pour autant qu'il ait participé à toutes les audiences tenues auparavant dans l'affaire concernée (ATF 117 Ia 133 consid. 1e p. 135; 96 I 321 consid. 2a p. 323). Le remplacement du juge, en principe compatible avec les garanties de procédure judiciaire selon l' art. 30 Cst. , ne doit cependant pas priver les parties de la possibilité d'exercer leur droit d'être entendues; il faut également que soient respectées les règles du droit de procédure sur l'administration des preuves.

E. 3.2

La loi cantonale neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) ne contient pas de règles spécifiques sur l'inspection locale. Il n'y a pas, dans les règles générales de cette loi consacrées à l'administration des preuves - lesquelles sont applicables dans la procédure de recours au Tribunal administratif (art. 53 al. 1, 1ère phrase LPJA) -, de prescriptions sur la composition de l'autorité. L'art. 53 al. 1, 2ème phrase LPJA dit que les dispositions du code de procédure civile (CPC/NE) sont applicables à titre supplétif. L'inspection locale est régie aux art. 282 ss CPC /NE: d'après ces dispositions, il appartient au "juge" d'y procéder (art. 284 CPC /NE), un procès-verbal de cette opération étant dressé (art. 286 al. 1 CPC /NE). Quant à l'art. 53 al. 2 LPJA, il prévoit que le Tribunal administratif peut déléguer l'administration des preuves à l'un de ses membres.

Le recourant, constatant que sa cause n'avait pas encore été jugée par le Tribunal administratif à la fin de l'année 2001, et sachant - ou devant savoir, dès lors qu'il était assisté d'un avocat au barreau du canton de Neuchâtel - qu'un des juges ayant participé à l'inspection locale du 11 juillet 2001 n'était plus membre du Tribunal cantonal, aurait pu requérir formellement une nouvelle inspection locale, par trois magistrats en fonction. Il ne l'a pas fait. On peut donc se demander si le recourant, en laissant se dérouler le procès sans

intervenir, n'a pas vu se périmer son droit de se plaindre ultérieurement de la violation qu'il allègue (cf., à propos de la récusation, ATF 128 V 82 consid. 2b p. 85; 126 III 249 consid. 3c p. 253; 121 I 225 consid. 3 p. 229; 120 Ia 19 consid. 2c/aa p. 24, et les arrêts cités). Cette question peut toutefois demeurer indécise.

En effet, le droit cantonal prévoit la délégation de l'administration des preuves à l'un des membres du Tribunal administratif (art. 53 al. 2 LPJA). Il est ainsi admis qu'en statuant sur le fond, la Cour se fonde sur les constatations faites sur place par un seul de ses membres, solution qui peut paraître appropriée dans une procédure de recours en principe écrite. Dans le cas présent, en reprenant dans son arrêt des constatations faites lors d'une inspection locale par deux de ses juges, le Tribunal administratif a en quelque sorte ratifié une délégation implicite conforme à l'art. 53 al. 2 LPJA. Le recourant allègue l'importance de l'inspection locale dans cette affaire, mais il n'explique pas pourquoi les constatations de deux juges de la Cour seraient lacunaires ou peu probantes. Le droit cantonal de procédure n'a donc pas été violé et le grief de déni de justice formel est mal fondé.

E. 4

Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir mal appliqué l'art. 15 LAT, norme du droit fédéral définissant la zone à bâtir. Il fait valoir que la réduction de la surface de la zone de constructions basses devait être motivée par un intérêt public plus important que l'intérêt privé du propriétaire concerné. Le Département cantonal ayant, d'après lui, revu l'affectation de sa parcelle n° 1481 uniquement sur la base de la constatation de la nature forestière, cette pesée des intérêts n'aurait pas été effectuée, et il n'aurait pas été tenu compte dans le jugement attaqué de la situation particulière de ce bien-fonds en bordure de la zone construite, ni des besoins en terrains constructibles pour les quinze années à venir. Le recourant reproche aussi au Tribunal administratif de ne pas avoir donné suite à ses réquisitions de preuves présentées en relation avec son grief d'inégalité de traitement, soit une inspection locale dans plusieurs secteurs de la région de Chaumont et une expertise portant sur différentes parcelles comparables; il critique en outre le refus d'ordonner l'audition de l'ancien responsable du service cantonal de l'aménagement du territoire, pour connaître les principes retenus dans la nouvelle délimitation des zones de constructions basses.

E. 4.1

Il ressort clairement de l'arrêt attaqué que la présence d'un peuplement forestier sur une partie du bien-fonds litigieux n'est pas l'unique motif du classement dans la zone de crêtes et de forêts, ni du reste la raison principale. Cet arrêt mentionne les révisions successives du Décret de 1966 et la volonté des autorités cantonales de diminuer de façon importante la surface des zones de constructions basses, dans les différents sites naturels du canton, afin de respecter les exigences actuelles du droit de l'aménagement du territoire, à savoir essentiellement celles de la loi fédérale entrée en vigueur le 1er janvier 1980 (LAT). Le Tribunal administratif se réfère en outre à la décision du Département cantonal, laquelle énonce les objectifs fixés par le Conseil d'Etat en vue de la nouvelle délimitation des zones de constructions basses, après la modification de l'art. 9 du Décret en 1988 et le constat que ces zones étaient "largement surdimensionnées": suppression du statut de zone à bâtir pour les surfaces forestières ou à protéger; déclasserment des zones non bâties et non équipées, ou partiellement équipées; maintien en zone de constructions basses des périmètres complètement équipés et déjà largement bâtis; réduction des zones partiellement bâties, par

la création d'îlots aussi homogènes que possibles.

Le Tribunal administratif cite l' art. 15 let. a LAT , aux termes duquel les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis. Il retient que cette condition n'est pas réalisée en l'espèce, la parcelle litigieuse ne constituant pas "une brèche dans l'environnement bâti", mais apparaissant "bien davantage comme une partie intégrante de vastes surfaces de prés, petits bois et forêts qui s'étendent à perte de vue au nord-ouest et sud-ouest de la parcelle, laquelle est au surplus séparée, au sud-est, de la zone constructible par un massif forestier". Le Tribunal administratif se réfère par ailleurs à l' art. 15 let. b LAT , qui prescrit le classement en zone à bâtir des terrains qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. A ce propos, il relève que la zone de constructions basses est destinée en principe à des résidences secondaires ou des logements de vacances; il considère ensuite que le critère du besoin ne peut pas à lui seul déterminer la taille de la zone à bâtir, mais qu'il doit être mis en balance avec les autres objectifs de l'aménagement du territoire, en l'occurrence la volonté de restreindre le développement de la construction dans l'intérêt de la protection des crêtes.

Le Tribunal administratif a examiné la situation de la parcelle n° 1481 et celle de terrains directement voisins, mais il n'a pas procédé à une analyse du régime prévu pour divers terrains de la région de Chaumont qui, d'après le recourant, seraient comparables au sien et, pourtant, sont maintenus dans la zone constructible. Une telle analyse n'était en effet pas nécessaire. Le recourant invoquait, devant le Tribunal administratif, l'égalité de traitement; or ce principe n'a qu'une signification restreinte en matière de délimitation des zones car les différences de régime ne résultent pas toujours des caractéristiques concrètes intrinsèques des parcelles visées, mais bien des impératifs de l'aménagement du territoire. Aussi la jurisprudence retient-elle que l'égalité de traitement n'a en règle générale pas une autre portée que l'interdiction de l'arbitraire, ou que l'exigence, pour les restrictions du droit de propriété, de la justification par des intérêts publics suffisants (cf. ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249; 118 Ia 151 consid. 6c p. 162 et les arrêts cités; Pierre Moor, Commentaire LAT, Zurich 1999, art. 14 n. 42).

E. 4.2

Le recourant se plaint d'une violation des garanties générales de procédure (art. 29 et 30 Cst.) à cause du refus du Tribunal administratif d'ordonner les mesures d'instruction qu'il avait requises.

Conformément à la jurisprudence constitutionnelle relative au droit d'être entendu, l'autorité peut refuser une mesure d'instruction supplémentaire lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51, 208 consid. 4a p. 211; 122 I 53 consid. 4a p. 55; 122 II 464 consid. 4a p. 469; 120 Ib 379 consid. 3b p. 383 et les arrêts cités).

Le Tribunal administratif a considéré qu'il disposait des éléments nécessaires pour statuer. Pour se prononcer sur le grief de violation de l'égalité de traitement, il pouvait sans arbitraire, vu la portée de ce principe en l'occurrence (cf. supra, consid. 4.1), renoncer à compléter l'instruction. Il pouvait également renoncer à entendre un témoin au sujet des choix de l'autorité cantonale de planification pour la région de Chaumont, le dossier du

Département cantonal étant suffisamment clair à ce propos. Le grief de violation du droit d'être entendu est donc manifestement mal fondé.

E. 4.3

Sur le fond, le recourant reproche au Tribunal administratif de n'avoir pas retenu la présence d'une ferme à une centaine de mètres de son bien-fonds (ferme du domaine de "Plâne-André"). Il se prévaut de la situation particulière de sa parcelle, prise entre des zones construites et inconstructibles. En d'autres termes, elle ferait partie des terrains déjà largement bâtis de Chaumont, au sens de l' art. 15 let. a LAT . Il se plaint encore de ce que l'autorité cantonale se serait abstenue d'examiner les conditions de l' art. 15 let. b LAT . Cette application des principes d'aménagement du territoire serait arbitraire et résulterait d'une mauvaise pesée des intérêts privés et publics en présence.

Ces critiques ne sont pas concluantes. Elles ne permettent à l'évidence pas de considérer que c'est à tort que le Tribunal administratif a jugé que la parcelle litigieuse, ne présentant pas les caractéristiques d'une brèche dans la continuité du milieu bâti, ne faisait pas partie d'un ensemble de terrains déjà largement bâtis au sens de l' art. 15 let. a LAT (cf. Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, art. 15, n. 60 à 63). Au contraire, elle s'insère dans un secteur de pâturages relativement vastes, site naturel où sont dispersés quelques bâtiments ou groupes de bâtiments. Cela étant, vu l'objet de la contestation, le Tribunal fédéral n'a pas à vérifier si les nouvelles zones de constructions basses de la région de Chaumont correspondent effectivement à la définition de l' art. 15 let. a LAT .

Quant à l'application de l' art. 15 let. b LAT dans le cas particulier, elle a été exclue pour des motifs conformes au droit fédéral. Le Tribunal administratif a considéré que l'objectif d'aménagement, à Chaumont, consistait à restreindre les zones de constructions basses dans l'intérêt de la protection des crêtes, et que cet intérêt public l'emportait, même si la demande en terrains pour des résidences secondaires ne pouvait pas être entièrement satisfaite dans les années à venir. Une pesée globale des intérêts et, en l'occurrence, la mise en balance des critères de l' art. 15 LAT avec ceux concernant la création de zones à protéger (art. 17 LAT), est exigée de l'autorité cantonale de planification en vertu du droit fédéral. Une région faisant partie des "sites naturels du canton", parce qu'elle constitue un paysage d'une beauté particulière, doit en principe être classée dans les zones à protéger (art. 17 al. 1 let. b LAT). La zone de crêtes et de forêts a, précisément, la fonction d'une zone à protéger. Les critères retenus pour la nouvelle délimitation des zones à bâtir à l'intérieur de ces sites naturels ne prévoient pas la création de véritables réserves de terrains constructibles, mais au contraire une extension de la zone à protéger dans le périmètre des anciennes zones de constructions basses là où les terrains ne sont pas largement bâtis; il n'est manifestement pas contraire aux principes de l'aménagement du territoire de privilégier cette option (cf. arrêt non publié 1A.120/2001 du 18 janvier 2002, consid. 3).

Les restrictions que subit le recourant, dans l'utilisation de son bien-fonds, sont ainsi la conséquence d'une application correcte des principes des art. 15 et 17 LAT ; partant, elles sont justifiées par un intérêt public prépondérant (cf. art. 26 al. 1 et 36 al. 2 et 3 Cst.) et elles ne sont pas arbitraires.

E. 5

Il s'ensuit que le recours de droit public doit être rejeté.

Le recourant, qui succombe, doit payer l'émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Les autorités cantonales et communales n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.