

NE_GERICHTE CDP.2013.289 vom 10. November 1983

NE Tribunal cantonal, 1983-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2013.289_d19831110

FR: NE_GERICHTE CDP.2013.289 du 10 novembre 1983

IT: NE_GERICHTE CDP.2013.289 del 10 novembre 1983

Regeste

Sanction préalable pour la construction de 20 villas et opposition au classement d'une parcelle en zone réservée. Défaut de motivation de la décision. Principe de la bonne foi.

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

a) Sur le plan formel, la recourante invoque une violation du droit d'être entendu. Plus spécifiquement, elle se plaint d'un défaut de motivation de la décision communale du 25 février 2010, ainsi que de celle du Conseil d'Etat du 18 août 2013. A l'égard de ce dernier prononcé, elle soutient que l'autorité cantonale n'aurait pas traité tous les griefs dirigés contre le refus de sanction préalable pour la construction de 20 villas sur l'article [a] du cadastre de Geneveys-sur-Coffrane. b) La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu, consacré à l'article 29 al. 2 Cst. féd., le devoir pour l'administration, respectivement le juge, de motiver sa décision, afin que ses destinataires et toutes les personnes intéressées puissent en saisir la portée, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 133 III 439 cons. 3.3 et les références citées). Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'administration ou le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels sa décision a été fondée. L'autorité n'est pas tenue de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se limiter à ceux qui lui apparaissent pertinents (ATF 136 I 229 cons. 5.2, 136 V 351 cons. 4.2 et les références citées). Une motivation implicite, résultant des différents considérants de la décision, suffit à respecter le droit d'être entendu (arrêt du TF du 14.06.2012 [5A_278/2012] cons. 4.1 et les références citées). Autrement dit, il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 137 II 266 cons. 3.2, 134 I 83 cons. 4.1 et les références citées). En droit cantonal, le devoir de l'administration, respectivement du juge, de motiver ses décisions découle aussi des articles 4 al. 1 let. d et 21 LPJA. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle. Sa violation conduit à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 137 I 195 cons. 2.2, 135 I 279 cons. 2.6.1). Une violation du droit d'être entendu peut être réparée dans une instance ultérieure si l'autorité exerce un pouvoir d'examen complet et qu'il n'en résulte aucun préjudice pour le justiciable (ATF 136 III 174 cons. 5.1.2, 135 I 279 cons. 2.6.1). La création d'une zone réservée au sens des articles 27 LAT et 57 LCAT constitue une mesure d'aménagement assimilable à un plan d'affectation puisqu'elle détermine l'utilisation du sol durant une certaine période. Partant, une telle réglementation est soumise aux exigences de l'article 33 LAT en matière de protection juridique (ATF 138 I 131 cons.

4.2). Celle-ci doit notamment garantir l'accès à au moins une autorité de recours exerçant un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Selon la jurisprudence, ce libre pouvoir d'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. La question du contrôle de l'opportunité se pose à propos des plans d'affectation communaux. L'autorité cantonale de recours doit préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (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 (ATF 127 II 238 cons. 3b/aa; arrêts du TF du 22.02.2012 [1C_253/2011] cons. 2.1, du 13.08.2008 [1C_17/2008] cons. 2.4.1, et du 28.05.2008 [1C_82/2008] cons. 6.1). L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle ne répond pas (ou pas suffisamment) aux buts, principes et intérêts qui gouvernent l'aménagement du territoire ou lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 112 Ia 268 cons. 2c). L'"autorité de recours" au sens de l'article 33 al. 3 let. b LAT ne doit pas nécessairement être une autorité de juridiction administrative chargée par le droit cantonal de statuer sur des recours stricto sensu. Une autorité compétente pour statuer sur des oppositions, par exemple un gouvernement ou un législatif cantonal, peut également satisfaire aux exigences du droit fédéral (arrêt du TF du 22.02.2012 [1C_253/2011] cons. 2.1 et les références citées). c) En l'espèce, la motivation de la décision du 25 février 2010 est certes relativement sommaire, le Conseil communal ayant simplement indiqué, en se référant aux préavis négatifs formulés par le SAT, qu'il ne pouvait pas octroyer à la recourante de permis de construire pour son projet de lotissement. Du dossier transmis par l'administration, il ressort que, le 11 mai 2009, ledit service a préavisé négativement la demande de sanction préalable, datée du

E. 6

Le dossier tel que constitué permettant à la Cour de céans de statuer, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition de la recourante tendant à la mise en œuvre d'une vision locale. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté, et la décision attaquée, ainsi que celles de l'ancienne commune des Geneveys-sur-Coffrane , doivent être confirmées . La Cour de céans ayant statué au fond, il n'y a pas lieu de se prononcer sur la demande de restitution de l'effet suspensif au recours . Vu l'issue de la procédure, les frais seront mis à charge de la recourante qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA) et il ne lui sera pas alloué de dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA).

E. 21

ad art. 27 LAT). Même si chaque révision du plan a des conséquences sur l'affectation des autres parties du territoire communal, il n'est en principe pas admissible d'étendre les effets de la mesure provisionnelle à toute la commune (Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 189). Du point de vue temporel, la limitation à cinq ans de la durée de la zone réservée lie les cantons, qui ne peuvent prévoir par une règle générale une autre durée initiale (Ruch, op. cit., no 55 ad art. 27 LAT). Les cantons peuvent permettre une prolongation de la durée de cinq ans, ce qu'a fait le droit neuchâtelois (art. 23

al. 1 et 57 al. 1 et 3LCAT). Il faut que la nécessité d'une prolongation soit démontrée dans chaque cas concret, et il ne serait pas admissible de fixer d'emblée à plus de cinq ans la durée d'une zone réservée, en faisant préventivement usage de la possibilité de prolonger. Au demeurant, il doit être mis fin à la zone réservée même avant l'échéance des cinq ans de l'article 27 al. 2 LAT, si la mesure provisionnelle n'est plus nécessaire (Ruch, op. cit., no 57 ad art. 27 LAT; Waldmann/Hänni, op. cit., no 22 ad art. 27 LAT).

4.a/aa) En l'espèce, une manifestation de volonté de présenter et de faire sanctionner un plan d'aménagement global accompagné d'un nouveau règlement a été clairement exprimée par le Conseil communal.

En juin 1999, la commune des Geneveys-sur-Coffrane à laquelle a succédé la commune de Val-de-Ruz, suite à la fusion, effective depuis le 1er janvier 2013, de 15 communes de cette région a mandaté deux bureaux d'aménagement pour reprendre le dossier de la révision, initiée en 1991, du PAL 1984. Ladite démarche a abouti à l'élaboration du règlement et du plan d'aménagement du 23 janvier 2004. Par deux décisions séparées du 21 mai 2008, le Conseil d'Etat a refusé d'approuver ce dernier et a renvoyé le dossier au Conseil communal pour redimensionnement de la zone à bâtir puis modification de son plan d'aménagement au sens des considérants. Le 15 juin 2009, l'exécutif communal a transmis au SAT un dossier intitulé " Révision du PAL : Dimensionnement de la zone à bâtir", pour analyse et prise de position en vue de finaliser la révision du plan d'aménagement local. Par courrier du 22 juillet 2009, ce service a relevé que le projet de dimensionner le PAL pour 2'300 habitants pour 2025 représentait 757 habitants de plus, par rapport à la croissance évaluée à partir des données statistiques contenues dans le document intitulé "Perspectives de population 2006-2030" du Service cantonal vaudois de recherche et d'information statistiques (ci-après : SCRIS), et englobait toute la croissance de la région de Fontainemelon à laquelle appartenaient Geneveys-sur-Coffrane, ce qui n'était pas envisageable. Le SAT a en outre rappelé comme déjà indiqué dans ses correspondances de mars, juin et juillet 2008, ainsi que comme discuté en séance le 26 septembre 2008 avec les représentants des Geneveys-sur-Coffrane la nécessité d'inscrire une zone réservée sur les secteurs de la "zone réservée" et de la zone d'urbanisation du PAL 1984, dont la situation juridique devait être éclaircie. Suite à ces remarques et après avoir rencontré ledit service, le Conseil communal a, dans le cadre de la révision de son plan d'aménagement, proposé, sur préavis du DGT, la création d'une zone réservée sur le territoire des Geneveys-sur-Coffrane. L'arrêté à l'appui de cette demande a été accepté le 9 décembre 2010 par le Conseil général. Début 2012, un nouveau projet de plan d'aménagement communal révisé a été élaboré et soumis au SAT pour examen préalable. Dans le cas particulier, la volonté d'aménager est dès lors suffisamment concrète pour admettre l'existence de sérieuses et ininterrompues intentions de modifier la planification, et ce avant même que la requérante eut déposé, le 6 février 2009, sa première demande de sanction préalable pour la construction d'un lotissement sur l'article [a].

bb) En outre, la création d'une zone réservée poursuit, non seulement un intérêt public actuel, mais également un intérêt public digne de protection, à mesure que cette mesure provisionnelle va dans le sens des perspectives du canton en matière d'aménagement. Figurent parmi les enjeux principaux pour la région du Val-de-Ruz conformément au plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire, approuvé par le Conseil fédéral dans sa séance du 26 juin 2013, la maîtrise de l'urbanisation et la garantie d'un développement de qualité "au bon endroit", plus spécifiquement la promotion de

l'urbanisation à l'intérieur des villages existants et dans les sites bien desservis par les transports publics (renforcement des villages compacts et denses sur le flan nord du Valde-Ruz, Cernier comme centre régional), ainsi que le renforcement de la mixité fonctionnelle (densification, qualité architecturale, proximité habitat-emplois) et la réflexion sur la localisation des zones à bâtir en réserve au plan régional (en prévoyant si nécessaire des mécanismes de compensation pour les communes renonçant à un développement substantiel au profit d'autres mieux localisées). Y figure également le renforcement des éléments structurants et caractéristiques du paysage, autrement dit stopper le mitage du paysage agricole (encore bien conservé et structuré), en préservant les meilleures terres agricoles et en limitant le nombre d'installations isolées, agricoles ou techniques, ainsi que définir explicitement des secteurs à ne pas urbaniser.

Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'article 15 LAT prévoyait que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien article 15 LAT, les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites (ATF 140 II 25 cons. 4.3, 136 II 204 cons. 7). Plus spécifiquement, le Tribunal fédéral admettait que, si la zone à bâtir était manifestement surdimensionnée dans son ensemble et pour chacune de ses subdivisions, toute réduction ultérieure de l'une d'elle répondait à un intérêt public, même si le redimensionnement correct au regard de l'ancien article 15 LAT n'était pas atteint pour toutes les autres (ATF 115 Ia 384 cons. 4a). Le nouvel article 15 LAT est entré en vigueur le 1er mai 2014 et prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). Il faut en particulier maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3 in fine). Le nouvel article 15 al. 4 LAT précise que de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies : ils sont propres à la construction (let. a); ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b); les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c); leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d); ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur (let. e). Avec ces modifications, le législateur a indiqué se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel article 15 LAT durcit la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 963 ch. 1.1). A titre transitoire, l'article 38a LAT donne aux cantons un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur d'un nouvel article 15 LAT pour adapter leurs plans directeurs. Dans l'intervalle, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton. La disposition transitoire ne permet pas de déterminer si le nouvel article 15 LAT est applicable aux procédures de planification communale en cours. En principe, la conformité des actes administratifs s'examine à la lumière du droit en vigueur au moment où ils ont été rendus. La jurisprudence prévoit en revanche que les prescriptions légales édictées en vertu d'un intérêt public particulièrement important – ce qui est reconnu de façon générale dans les domaines de la protection des eaux, de la nature, du patrimoine et de l'environnement,

s'appliquent aux procédures pendantes dès leur entrée en vigueur (ATF139 II 243cons. 11.1,135 II 384cons. 2.3,125 II 591cons. 5e/aa). La question de savoir si le nouvel article 15 LAT, plus strict que l'ancien, est en l'occurrence pertinent peut demeurer indéterminée. En effet, ainsi que cela ressort des décisions du 21 mai 2008 du Conseil d'Etat ainsi que de l'arrêt du 27 mai 2010 du Tribunal administratif, entrés en force, le PAL 1984 ■ conformément auquel l'article [a] du cadastre des Geneveys-sur-Coffrane est affecté à la ZHMD ■ est très nettement surdimensionné au regard déjà de l'ancien article 15 LAT. Il s'ensuit que la révision de ce plan, qui tend à corriger ce surdimensionnement correspond à un intérêt public suffisant.

Dans ces conditions, la création d'une zone réservée sur toute la "zone réservée" et la zone d'urbanisation existante du PAL 1984, à l'exception de deux secteurs soumis à plan spécial et destinés à des entreprises, vise précisément à assurer qu'rien ne sera entrepris dans cette zone qui puisse entraver l'établissement d'un nouveau plan d'aménagement conforme, en particulier, à la LAT. En d'autres termes, l'adoption d'une zone réservée sur le territoire des Geneveys-sur-Coffrane pour but d'assurer la liberté de décision des organes de planification et d'exclure ce qui pourrait gêner l'intention des planificateurs. La volonté de garantir un développement urbanistique harmonieux des autorités communales justifie d'ailleurs aussi la création d'une telle zone réservée, laquelle répond à un intérêt public digne de protection.

cc) Le plan d'aménagement des Geneveys-sur-Coffrane date de l'année 1984 et c'est à ce moment que le terrain actuellement propriété de la recourante a été colloqué en ZHMD. Les règles se rapportant à cette zone sont régies par le règlement d'aménagement de l'ancienne commune des Geneveys-sur-Coffrane, du 8 janvier 1984. Il convient de constater, avec le Conseil d'Etat, que ces instruments de planification sont antérieurs à la première loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 24 juin 1986, qui a concrétisé pour la première fois dans le droit cantonal les principes ancrés dans la LAT et a été remplacé depuis lors par la LCAT, du 2 octobre 1991. La recourante ne saurait dès lors se prévaloir de l'instabilité des relations juridiques que lui causerait la mesure prise par le Conseil communal, puisqu'elle intervient près de trente ans après l'affectation du terrain en cause à la ZHMD. Ceci vaut d'autant plus que ■ comme mis en évidence par le rapport justificatif du 23 janvier 2004 à l'appui du projet de révision du plan d'aménagement communal (ci-après : rapport justificatif 2004) ■ l'entrée en vigueur de la nouvelle législation cantonale en matière d'aménagement du territoire, ainsi que la mise en place de nouvelles directives cantonales et fédérales, tendant notamment à une utilisation rationnelle du potentiel constructible disponible sur le territoire cantonal, respectivement, fédéral, rendent nécessaire une adaptation du PAL 1984 et de son règlement. Or, il convient d'admettre, à l'instar du Conseil d'Etat, que ce besoin de révision, avéré en 2004, existait a fortiori lors de l'adoption de la zone réservée, ici querellée, et demeure aujourd'hui, les dispositions en matière de zone à bâtir étant devenues plus strictes s'agissant de l'utilisation rationnelle du potentiel constructible disponible sur le territoire fédéral et, partant, sur les territoires cantonaux et communaux. Ainsi, l'intérêt public tendant non seulement au respect des législations en matière d'aménagement du territoire et des plans directeurs, mais aussi à un développement harmonieux des Geneveys-sur-Coffrane et, plus globalement du Val-de-Ruz et du canton, l'emporte sur l'intérêt de la recourante au maintien du caractère constructible de sa parcelle, ce d'autant que bien que se prévalant d'un projet de lotissement de 20 villas individuelles sur l'article [a] du cadastre des Geneveys-sur-Coffrane, elle ne fait pas valoir

d'urgence particulière. Elle n'a d'ailleurs pas émis d'objections à la demande du 14 juillet 2010 du Conseil communal de suspendre pendant plusieurs mois la procédure de recours contre sa décision du 25 février 2010, pendante à l'époque devant le Conseil d'Etat. Contre la révision du PAL projetée par les autorités communales, qui nécessite précisément la création d'une zone réservée pour pouvoir être menée sans entrave, la recourante ne peut pas invoquer son droit de propriété, lequel n'implique pas celui d'exiger l'incorporation définitive d'un bien-fonds à la zone où il a été placé (RJN 1989, p. 224 cons. 3 et la référence citée).

b/aa) Certes, il ressort du dossier que le changement d'affectation de la parcelle en cause, proposé dans le cadre du PAL 2004 au Conseiller d'Etat, chef du DGT, ainsi qu'au Conseil général et accepté par ceux-ci, visait à placer l'article [a] pour sa partie nord en ZHMD et pour sa partie sud en ZMMD, en exigeant que 20 % au moins des constructions soient dévolues dans cette zone à des activités artisanales, commerciales et tertiaires de petite importance. Cela étant, la nouvelle position adoptée par le législatif communal le 9 décembre 2010, à savoir l'acceptation de l'arrêté à l'appui d'une demande de création d'une zone réservée sur le territoire des Geneveys-sur-Coffrane, ne constitue pas pour autant une mesure dilatoire tendant à empêcher la recourante de construire un lotissement de 20 villas individuelles. Comme déjà dit, la création d'une zone réservée constitue une mesure prise dans l'attente d'une réglementation définitive, et destinée à en assurer les conditions d'élaboration, dès la décision prise par l'autorité compétente, de modifier le droit. Il est donc concevable que le bien-fonds [a], situé dans le secteur inconstructible selon la zone réservée, soient finalement maintenu en zone à bâtir. Il résulte d'ailleurs du rapport de 2012 relatif au nouveau projet de PAL révisé qu'il est prévu d'affecter la parcelle précitée pour 1/3 de sa surface en ZHMD et pour 2/3 en zone d'habitation à faible densité 2 (ZHFD2), ce qui permettrait d'accueillir 112 habitants, compte tenu d'un taux de saturation fixé à 80 %. Une telle solution, qui semble moins rigoureuse pour la recourante que celle que préconisait le PAL 2004 ■ avec 20 % au moins des constructions situées dans la partie en ZMMD dévolues à des activités artisanales, commerciales et tertiaires de petite importance ■ lui laisserait des possibilités de construire un lotissement.

Cela étant précisé, l'examen de la proportionnalité est absorbé par celui de la balance des intérêts; en effet, la validité d'un plan d'affectation ■ auquel est assimilable la création d'une zone réservée au sens des articles 27 LAT et 57 LCAT ■ est appréciée non pas parcelle par parcelle, mais par la cohérence de l'ensemble du périmètre visé, ce qui exclut en principe l'examen du sacrifice subi par tel ou tel propriétaire (Moor, Commentaire LAT, no 41 ad art. 14 LAT et les références citées). Il en va autrement lorsque la mesure entraîne des effets localisés ou individualisés, de telle sorte que le sacrifice subi par le propriétaire n'entre pas dans un contexte plus général et peut dès lors être évalué pour lui-même, par exemple les restrictions découlant d'un plan de quartier ou les effets d'une route prévue par un plan d'affectation spécial (Moor, op. cit., no 41 ad art. 14 LAT et les références citées). Dans le cas particulier, le sacrifice subi par la recourante s'inscrit dans le contexte général de la création d'une zone réservée sur toute la "zone réservée" et la zone d'urbanisation du PAL 1984, dont les secteurs A et B sont inconstructibles et les secteurs C, D et E peuvent faire l'objet de demandes de permis de construire uniquement pour des habitations collectives; quant aux autres secteurs ils peuvent faire l'objet de demandes de permis de construire sous réserve du respect du PAL 1984 et dans la mesure où les projets de construction n'entravent pas ou ne rendent pas plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation futur. Il n'y a donc pas

lieu d'examiner le sacrifice particulier subi par l'intéressée. Celle-ci se borne d'ailleurs à mentionner que ■ contrairement à la sienne ■ d'autres parcelles ont été affectée à la zone réservée constructible. L'examen du plan de délimitation de la zone réservée sur le PAL 1984 met en lumière que cette zone porte sur l'ensemble des biens-fonds bâtis ou potentiellement constructibles du territoire des Geneveys-sur-Coffrane. Il s'agit d'un périmètre délimité précisément et n'allant pas au-delà du "territoire exactement délimité" pour lequel cette mesure provisionnelle est nécessaire, afin de permettre d'assurer aux organes communaux d'aménagement leur liberté de décision dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local et de son règlement. Les autorités communales ont choisi de classer a) en zone réservée inconstructible les parcelles sises en périphérie, à proximité de la zone agricole, sur lesquelles des plans de quartiers ou des projets de construction n'étaient pas encore sanctionnés, b) en zone réservée, avec possibilité d'autorisation de construire pour des habitations collectives uniquement, des biens-fonds situés au centre de la localité, à proximité de l'aire ferroviaire, et c) en zone réservée, avec possibilité d'autorisation de construire dans le respect du PAL 1984 et sans entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du nouveau plan d'aménagement local, les terrains déjà bâtis ou à proximité de parcelles déjà fortement construites. Ce choix n'est pas critiquable.

Ces derniers points conduisent la Cour de céans à retenir que l'instauration d'une zone réservée au sens des articles 27 LAT et 57 LCAT, telle qu'elle a été adoptée le 9 décembre 2010 par le Conseil général, respecte le principe de proportionnalité.

bb) Le droit à l'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 cons. 6e/bb et les références citées). Or, comme exposé ci-avant, la création de la zone réservée en cause n'est pas arbitraire, donc pas contraire au principe de l'égalité de traitement.

c) Par conséquent et au vu de ce qui précède, force est de constater que, contrairement à l'opinion de la recourante, l'instauration de la zone réservée litigieuse ne viole ni la garantie de la propriété, ni les principes de proportionnalité, respectivement, de l'égalité de traitement. C'est dès lors à juste titre que le Conseil d'Etat a confirmé non seulement la création d'une telle zone, mais également le refus de sanction préalable s'agissant du projet de lotissement sur l'article [a] du cadastre des Geneveys-sur-Coffrane. En effet, comme relevé ci-avant (cons. 3b), les zones réservées ont pour fonction d'assurer provisoirement une certaine situation dans la perspective d'une nouvelle organisation des affectations, de sorte qu'elles doivent en principe entrer en vigueur immédiatement, c'est-à-dire à Neuchâtel dès le vote du législatif communal. Autrement dit, l'interdiction générale et temporaire de bâtir introduite par la zone réservée, telle que définie dans l'arrêté du Conseil général du 9 décembre 2010, doit être considérée comme ayant pris effet à cette date. Il s'ensuit que bien que postérieure à la décision du 25 février 2010, par laquelle le Conseil communal a refusé la sanction préalable au projet de construction de la recourante, la création de cette zone doit être prise en considération, à mesure qu'elle vise à garantir la réalisation d'un futur plan d'affectation (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 461 s. p. 202 et 479 s. p. 209 s.), en assurant le maintien d'une surface non bâtie suffisante au cas où la zone à bâtir du PAL 1984 devrait être réduite.

5.a) Découlant directement de l'article 9 Cst. féd. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF137 II 182cons. 3.6.2,129 I 161cons. 4.1,128 II 112cons. 10b/aa,126 II 377cons. 3a et les références citées). En outre, le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, no 623). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) le renseignement ait été donné sans réserve, (b) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (c) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (d) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (e) que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, (f) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et (g) que l'intérêt à l'application du droit positif ne l'emporte pas sur la protection de la confiance. Ainsi, et pour autant que ces sept conditions soient réunies, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué simplement en présence d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitimes (ATF126 II 377cons. 3a et les références citées; Grisel, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 390 ss).

b) En l'espèce, la recourante invoque la protection de sa bonne foi. Elle soutient que le PAL 2004 plaçait l'article [a] pour sa partie nord en ZHMD et pour sa partie sud en ZMMD, que le Conseil d'Etat aurait dans sa décision du 21 mai 2008 confirmé le bien-fondé d'une affectation à la zone à bâtir de cette parcelle, et que la commission d'urbanisme communale avait préavisé favorablement les demandes successives de sanction préalable des 6 février, 8 juin et 2 novembre 2009 pour la construction d'un lotissement sur le terrain en cause. La recourante allègue en outre avoir engagé des frais importants pour la constitution du dossier de demande de sanction préalable, ainsi que pour répondre aux exigences d'accès posées par les autorités communales, plus spécifiquement par la commission d'urbanisme communale.

Le PAL 2004 et les prises de positions de la commission d'urbanisme communale invoqués par la recourante n'étaient qu'un projet, respectivement, des préavis d'une commission consultative et ne constituent pas des promesses relatives à la situation de la parcelle litigieuse. Quant au prononcé du 21 mai 2008 du Conseil d'Etat, il constate que la zone d'utilité différée de "[...]", telle que prévue par le PAL 1984, est située au sud du village et destinée à une future zone d'activités, de sorte que le classement de l'article [a] et de ses voisins en ZHMD et ZMMD était justifié. Le Conseil d'Etat a toutefois retenu que la zone à bâtir, telle que définie dans les PAL 1984 et 2004, étaient surdimensionnées. Il n'a ainsi pas approuvé le plan d'aménagement des Geneveys-sur-Coffrane du 27 mai 2004 et a retourné le dossier au Conseil communal en particulier pour qu'il redimensionne la zone à bâtir, puis modifie son plan d'aménagement ausens des considérants. Conformément à l'article 96 LCAT, qui renvoie à l'article 16 LAT prévoyant que l'autorité cantonale examine si les plans d'affectation sont conformes au plan directeur approuvés par le Conseil fédéral, il appartient au Conseil d'Etat d'approuver les plans d'aménagement communaux. Or, alors que

cette approbation confère aux plans d'affectation force obligatoire, l'autorité cantonale n'a pas approuvé le PAL 2004, lequel classait le bien-fonds précité pour sa partie nord en ZHMD et pour sa partie sud en ZMMD. Dans ces circonstances, on ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle soutient que le Conseil d'Etat aurait dans sa décision du 21 mai 2008 fait une promesse quant à l'affectation définitive de la parcelle litigieuse à la zone à bâtir. Force est encore d'admettre que même si on devait retenir l'existence d'une promesse d'une quelconque autorité communale ce qui n'est ici pas établi celle-ci n'aurait quoi qu'il en soit pas agi dans les limites de ses compétences. Les conditions du droit à la protection de la bonne foi ne sont dès lors pas remplies.

6. Le dossier tel que constitué permettant à la Cour de céans de statuer, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition de la recourante tendant à la mise en œuvre d'une vision locale. Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté, et la décision attaquée, ainsi que celles de l'ancienne commune des Geneveys-sur-Coffrane, doivent être confirmées.

La Cour de céans ayant statué au fond, il n'y a pas lieu de se prononcer sur la demande de restitution de l'effet suspensif au recours.

Vu l'issue de la procédure, les frais seront mis à charge de la recourante qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA) et il ne lui sera pas alloué de dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Dit que la requête de restitution de l'effet suspensif au recours est sans objet.

3. Met à la charge de la recourante un émolument de décision de 700 francs, et les débours par 70 francs, montants compensés par son avance de frais.

4. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 23 janvier 2015

Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui:

a. sont déjà largement bâtis, ou

b. seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir

et seront équipés dans ce laps de temps.

1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.

2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

3 L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolément et préserver la nature et le paysage.

4 De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies:

a. ils sont propres à la construction;

- b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance;
- c. les terres cultivables ne sont pas morcelées;
- d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique;
- e. ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur.

5La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins.

1Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014899;FF2010959).

1S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.

2Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai.

1Les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique.

2Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution.

3Il prévoit

- a. que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral;
- b. qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen.

4Les recours contre les décisions rendues par les autorités cantonales doivent être portés devant une autorité de recours unique lorsque l'art. 25a, al. 1, est applicable.²

1Nouvelle teneur selon le ch. 64 de l'annexe à la LF du 17 juin 2005 sur le TAF, en vigueur depuis le 1er janv. 2007 (RO200621971069;FF20014000).²Introduit par le ch. I de la LF du 6 oct. 1995, en vigueur depuis le 1er janv. 1997 (RO1996965; FF1994III 1059)

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