

# **NE\_GERICHTE CDP.2014.65 vom 20. November 2014**

NE Tribunal cantonal, 2014-11-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2014.65](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2014.65)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2014.65 du 20 novembre 2014

IT: NE\_GERICHTE CDP.2014.65 del 20 novembre 2014

## **Erwägungen**

### **E. 1**

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

### **E. 2**

a) L'article 43 LPJA dispose que : l'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours (al. 1); les constatations de l'état de fait ne lient pas l'autorité de recours (al. 2); l'autorité de recours n'est pas liée par les conclusions des parties; elle peut réformer, au détriment du recourant, la décision attaquée ou accorder plus que le recourant n'avait demandé; elle doit cependant donner aux parties l'occasion de se prononcer ou de retirer le recours (al. 3). Il ressort expressément de cette disposition que les autorités de recours ne sont pas liées par les motifs, ni par les conclusions des parties, contrairement à la procédure devant le Tribunal fédéral où les conclusions des parties déterminent, avec la décision attaquée, l'objet de la contestation (art. 107 al. 1 LTF; arrêt du TF du 16.07.2013 [2C\_649/2013] cons. 4 et les références citées). Autrement dit, des motifs nouveaux, qui n'ont pas été soulevés devant l'instance précédente, peuvent être soulevés et pris en considération par l'autorité de recours, à la condition que ceux-ci n'excèdent pas le cadre défini par l'objet de la contestation, soit le rapport juridique fixé par la décision contestée; ce qui importe pour délimiter cet objet c'est le dispositif de la décision. Seul peut être contrôlé ce qui a été préalablement décidé ou, en fonction du droit applicable, aurait dû être décidé ( Moor/Poltier , Droit administratif, vol. II, 2011, p. 804, 806 et 824). Appliquant le droit d'office, l'autorité de recours détermine elle-même quelle est la norme topique qui régit le rapport juridique en cause et les conséquences à en tirer. b) Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat ne pouvait pas, sous peine de tomber dans l'arbitraire, refuser d'entrer en matière sur les griefs formels relatifs à un vice affectant la procédure d'adoption du plan spécial "Z." et à la désignation contradictoire des zones dans les différentes pièces au dossier, ainsi que sur le grief matériel portant sur l'absence de garanties quant à la non-augmentation des pensionnaires de la Résidence Z. SA et quant aux répercussions en terme de nuisances liées au trafic. Une telle restriction de son pouvoir d'examen n'est pas soutenable et ce nonobstant le fait que ces éléments n'ont pas été soulevés dans l'opposition formée le 26 septembre 2012 devant le Conseil communal de V. par le recourant, lequel n'était alors pas représenté par un mandataire professionnel. La vision du Conseil d'Etat aboutit à un résultat arbitraire, dès lors que la décision attaquée devant lui a précisément pour effet d'approuver le plan spécial "Z." – dont le but est "de permettre de densifier le secteur et de rendre possible l'agrandissement du home existant en améliorant les conditions d'accueil des résidents de façon à répondre aux standards actuels" (Rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT, ch. 1.2) – et que les griefs articulés s'inscrivent dans le cadre défini par l'objet de cette procédure. Il appartenait partant à ladite autorité de se prononcer sur ces aspects (arrêt du TF du 20.11.2013 [2C\_588/2013 ] cons. 3.3.1 et 3.3.2). Cela étant,

cette violation peut être réparée dans le cadre de la procédure de recours devant la Cour de céans, laquelle dispose du même pouvoir d'examen que le Conseil d'Etat. En particulier, s'agissant d'une décision relative à un instrument de planification définissant dans un périmètre donné les conditions d'urbanisation détaillées dans lesquelles les projets de construction devront s'inscrire, les deux instances exercent le contrôle de l'opportunité avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis qu'elles procèdent à un contrôle strict de la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton (ATF 127 II 238 cons. 3b/aa; arrêts du TF des 22.02.2012 [1C\_253/2011] cons. 2.1, 13.08.2008 [1C\_17/2008] cons. 2.4.1 et 28.05.2008 [1C\_82/2008] cons. 6.1). En outre, si le Conseil d'Etat considère, à tort, que son contrôle ne s'étend pas à l'opportunité, il appartient à la Cour de droit public, afin de satisfaire aux exigences de l'article 33 al. 3 let. b LAT, de vérifier que la planification litigieuse est juste et adéquate dans son résultat et ses effets (arrêt du TF du 22.08.2003 [1P.320/2003] cons. 3 in fine). L'objet du litige porte ici sur la question de savoir si l'intimée a contrevenu à la loi en adoptant le plan spécial "Z.", soit une problématique qui relève avant tout des faits et du droit, que la présente autorité revoit avec le même pouvoir de cognition que le Conseil d'Etat. Le recourant a eu la possibilité de faire valoir l'ensemble de ses moyens dans le mémoire de recours déposé devant la Cour de droit public. Aussi, le vice de procédure exposé ci-avant reste sans incidence sur le sort de la cause. La question de savoir si les griefs déclarés irrecevables par le Conseil d'Etat, en particulier ceux de nature formelle, sont bien fondés, cas échéant, s'ils doivent entraîner l'annulation de la décision querellée, peut d'ailleurs souffrir de demeurer indéterminée, puisque tant le prononcé du Conseil d'Etat du 5 février 2014, que celui de la Commune de Y. du 4 juin 2013 doivent être annulés et la cause renvoyée à l'intimée pour les motifs ci-après (cons. 4).

### **E. 3**

a) Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT), notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst. féd.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (arrêt du TF du 08.10.2012 [1C\_246/2012] cons. 3.1.2). Ces principes s'appliquent également lorsque l'autorité de planification révisé un plan d'affectation et substitue à une zone à bâtir existante une autre zone constructible soumise à un régime différent (arrêt du TC Vaud du 04.10.2010 [AY.2009.0272] cons.2a et la référence citée, publié partiellement in : RDAF 2011 I p. 128 ch. 2.1.7 ). Selon l'article 75 Cst. féd., les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La LAT prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 3 OAT; arrêt du TF du 15.01.2010 [1C\_317/2009]) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT; arrêt du TC Vaud du 31.01.2008 [AY.2006.0202] cons. 2c). La

planification doit se faire en fonction de la cohérence de l'ensemble d'un périmètre qui doit à son tour s'intégrer dans la planification locale, voire régionale, excluant ainsi une appréciation isolée des qualités d'un plan ( ATF 122 II 326 cons. 5b et les références citées; arrêt du TF du 15.04.2008 [1C\_386/2007 et 1C\_388/2007] cons. 4.5). b) L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des articles 2 al. 1 et 14 LAT. Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux articles 15 à 17 LAT (zones à bâtir, zones agricoles et zones à protéger; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des articles 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent (ATF 120 Ib 207 cons. 5, 119 Ib 174 cons. 4 p. 178; Moor, in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [édit.], Commentaire de la LAT, 2010, nos 66 et 84 ad art. 14 LAT; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 126-127). Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'article 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (article 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4, 33 LAT; ATF 120 Ib 207 cons. 5; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 127; Brandt/Moor, in : Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, no 132 ad art. 18 LAT). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale ( Brandt/Moor, op. cit., no 137 ad art. 18 LAT; arrêt du TF du 17.10.2011 [1C\_57/2011 ] cons. 2.1). Selon l'article 18 LAT, le droit cantonal peut, en outre, prévoir d'autres zones d'affectation que les trois zones primaires susdites prévues aux articles 15 à 17 LAT . c) Les plans spéciaux font partie des plans d'affectation communaux (art. 43 al. 2 let. b LCAT) . Il s'agit de plans d'affectation spéciaux qui permettent d'individualiser le régime du plan d'affectation général, tout en favorisant des solutions plus globales que l'autorisation de construire ( Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 274, p. 125; Brandt/Moor, op. cit., no 95, p. 40). D'une manière générale, l'adoption d'un plan d'affectation spécial relève d'une exigence de cohérence et de coordination dans l'implantation et l'équipement des constructions, soit à l'intérieur du périmètre même du plan spécial, soit par rapport à son contexte spatial et environnemental. Il s'agit également et surtout d'assurer la cohérence avec les objectifs du plan directeur cantonal, de même que, plus largement, avec les stratégies d'organisation du territoire, telles que les buts et principes posés aux articles 1 et 3 LAT ( Brandt/Moor, op. cit., no 97, p. 41). En zone à bâtir, les plans d'affectation spéciaux visent plus précisément à assurer, dans un périmètre donné, une urbanisation harmonieuse, économisant l'espace et rationalisant les investissements publics et privés ( Brandt/Moor, op. cit., no 101, p. 42-43.). Les plans spéciaux prévus par le droit cantonal neuchâtelois, réglementent une partie du territoire communal et permettent de régler des problèmes particuliers de planification, tels l'aménagement de quartiers, les centres d'achat, l'exploitation des gisements de matériaux, les décharges et les manèges (art. 65 LCAT ). Le plan d'aménagement peut délimiter des secteurs où des plans spéciaux seront établis avant toute construction (art. 66 al. 1 LCAT ).

Les plans spéciaux peuvent déroger aux plans d'aménagement ainsi qu'aux gabarits et aux distances visées à l'article 17 LCAT, à savoir la distance des constructions par rapport à une forêt, à une vigne et/ou aux routes. Les plans spéciaux doivent régler l'affectation, le degré maximal d'utilisation des terrains, les gabarits, ainsi que les questions d'équipements des terrains. Ils peuvent incorporer des dispositions du même type que celles figurant à titre facultatif dans le règlement d'aménagement selon l'article 59 al. 2 LCAT, telles que par exemple l'ordre, l'implantation, la hauteur et la longueur des constructions, le nombre de niveaux, etc. (art. 67 LCAT). Le regroupement des constructions est en outre autorisé pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial (art. 68 al. 1 LCAT). Les plans spéciaux sont adoptés selon la même procédure que les plans d'aménagement (art. 89 ss LCAT). Selon le rapport du 21 août 1991 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) qui a institué au niveau communal l'instrument du plan spécial, celui-ci a pour but la résolution de problèmes de planification. Cet instrument pourra être utilisé, soit pour permettre la réalisation de projets que le plan d'aménagement n'a pu prévoir, soit pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial (centres d'achat, carrières et gravières nouvelles). Relevant que plusieurs communes ont émis des craintes quant à l'utilisation future de ce type de plan, le rapport précise qu'il conviendra, dans les zones à bâtir, de ne l'utiliser que parcimonieusement de façon à ne pas compromettre l'équilibre général du plan d'aménagement. Le plan spécial doit être une prime à la qualité urbanistique et non pas une solution de facilité ou la réalisation de n'importe quoi (BGC 1991, vol. 157, tome II, p. 1152, spécialement p. 1166-1168). Se fondant sur ces travaux préparatoires en lien avec la structure pyramidale des instruments prévus par la LAT, à savoir le rapport hiérarchique du plan général d'affectation vis-à-vis des plans spéciaux, la Cour de droit public a admis que le recours au plan général d'affectation plutôt qu'au plan spécial devait prévaloir à chaque fois que cela était possible. Autrement dit, le recours au plan spécial devait se faire de manière restrictive, à savoir uniquement lorsque la loi prescrivait expressément une planification par le biais de cet instrument ou lorsque le plan général d'affectation s'avérait lacunaire, car n'ayant pas pu prévoir une construction et/ou une affectation du type de celle projetée. A ce propos, la Cour de céans a précisé que, bien qu'en droit neuchâtelois la procédure d'adoption d'un plan spécial et la procédure d'adoption des plans généraux d'affectation, soit des plans d'aménagement, étaient les mêmes avec une adoption par le législatif communal et un référendum facultatif (art. 89 ss LCAT), ces deux instruments ne pouvaient indifféremment se substituer l'un à l'autre. En effet, le planificateur abordait différemment, du point de vue de leur contenu, le plan général d'affectation et le plan spécial. Avec ce dernier, l'attention de l'autorité de planification était concentrée sur des problématiques de proximité et non plus d'ensemble (arrêt de la CDP du 19.09.2013 [ 2012.291 ], confirmé par le TF le 29.04.2014 [1C\_800/2013] ).

#### **E. 4**

a) En l'espèce, il s'agit de permettre l'extension de la Résidence Z. SA, notamment, en créant une zone destinée – sous réserve d'une habitation individuelle devant répondre à un besoin de gardiennage – à des activités d'accueil à vocation sociale et/ou de soins aux personnes tels qu'un home, des habitations protégées pour personnes âgées ou à mobilité réduite, une auberge de jeunesse, etc. sur les articles [a], [b], [c] et [d] du cadastre de V., situés respectivement en ZHMD, ZHFD2 et pour les deux derniers en ZHFD1. Le secteur

de ce plan spécial serait divisé en trois périmètres, à savoir : un périmètre d'arborisation à conserver, localisant les arbres qui ne peuvent pas être abattus compte tenu de leurs fonctions paysagère et sociale, hormis si leur état de santé l'exige; un périmètre d'évolution de l'habitation individuelle afin de localiser l'espace dans lequel une villa, avec une surface brute de plancher au maximum de 400 m<sup>2</sup> et une emprise au sol maximale de 200 m<sup>2</sup>, est autorisée, l'altitude maximale dans ce périmètre étant de 509.00 m, hormis les infrastructures techniques dans la mesure où elles sont limitées au minimum nécessaire; un périmètre de restriction des hauteurs, délimité dans le prolongement des façades ouest et sud de la maison de maître, dans lequel les constructions ne peuvent dépasser l'altitude de 506.00 m, hormis les infrastructures techniques dans la mesure où elles sont limitées au minimum nécessaire. Hors de ces trois périmètres, la hauteur maximale à la corniche est de 7.50 m. La longueur des façades est limitée à 55 m, des décrochements étant obligatoires au-delà d'une longueur de 30 m. Dans le périmètre d'évolution de l'habitation individuelle, la longueur des façades est limitée à 18 m. S'agissant du degré d'utilisation des terrains, qui est calculé sur la totalité du secteur du plan spécial, il est fixé à 0.3 au minimum et à 0.5 au maximum pour l'indice d'utilisation du sol, à 25 % au maximum pour le taux d'occupation du sol, ainsi qu'à 45 % pour l'indice d'espaces verts. Selon l'article 9.07.1 RCAmén., la ZHFD2 – zone dans laquelle est situé l'article [b] (d'une surface de 5'943 m<sup>2</sup>) sur lequel est projeté l'agrandissement de la Résidence Z. SA – est caractérisée par des maisons de 2 à 3 étages implantées dans de grandes propriétés très arborisées, situées principalement au sud-est de la localité et aux B.. Dans le but de préserver cette forme d'urbanisation très dispersée particulière à V., les constructions doivent s'intégrer dans le site en tenant compte de la verdure et de l'arborisation (art. 9.07. 2 al. 1 RCAmén.). Afin de permettre la réalisation de nouveaux bâtiments tout en préservant le site, une densification très faible est appliquée à cette zone (art. 9.07.2 al. 2 RCAmén.). Aux termes de l'article 9.07.3, cette zone est destinée uniquement à l'habitation individuelle (al. 1). Des activités de type maison de repos ou home sont autorisées, ainsi que des activités tertiaires non gênantes (al. 2). S'agissant de la réglementation de la ZHFD2, l'article 9.07.5 RCAmén. fixe le degré d'utilisation des terrains comme suit : indice d'utilisation du sol : 0.3 au maximum (let. a); taux d'occupation du sol : 15 % au maximum (let. b); indice d'espaces verts : 80 % au minimum. Quant aux dimensions des constructions, l'article 9.07.6 RCAmén. arrête à 30 m la longueur maximale, à 7.50 m la hauteur de corniche et à 3 le nombre maximum de niveaux apparents. La ZHFD1 – zone dans laquelle est situé le bien-fonds [c] (d'une surface de 1'100 m<sup>2</sup>) sur lequel est projeté l'habitation individuelle et l'article [d] (d'une surface de 65 m<sup>2</sup>) – est caractérisée par des bâtiments d'habitation individuels généralement de 1 à 2 étages (art. 9.06.1 RCAmén.). Selon l'article 9.06.2 RCAmén., une légère densification des secteurs existants est souhaitée, la préférence allant pour les nouveaux quartiers aux habitations de type villa mitoyennes (al. 1). Cette zone est destinée à l'habitation individuelle, les activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage étant autorisées (art. 9.06.3 RCAmén.). Aux termes de l'article 9.06.5 RCAmén., le degré d'utilisation des terrains est fixé comme suit : indice d'utilisation du sol : 0.3 au minimum et 0.5 au maximum (let. a); taux d'occupation du sol : 25 % au maximum (let. b); indice d'espaces verts : 30 % au minimum. S'agissant des dimensions des constructions, l'article 9.06.6 RCAmén. arrête, à 7.50 m la hauteur de corniche, à 3 le nombre maximum de niveaux apparents et à 18 m la longueur maximale. Cette dernière peut être augmentée jusqu'à 24 m, si les espaces extérieurs qui en résultent bénéficient de décrochements, en plan ou en élévation, suffisamment marqués et fréquents. Il en va de même si des annexes tels que

loggias, vérandas, réduits, etc., rompent la monotonie des façades en créant des espaces animés. En cas de groupement des constructions, la longueur maximale peut être augmentée jusqu'à 38 m. Les annexes jusqu'à 10 m de longueur et 3,5 m de hauteur peuvent également être ajoutées à la longueur maximale de 18 m. Quant à la ZHMD – secteur dans lequel est situé le bien-fonds [a] (d'une surface de 328 m<sup>2</sup>) sur lequel est implanté un garage – elle se caractérise par des bâtiments d'habitation collectifs de hauteur moyenne, en général de 3 à 4 étages (art. 9.05.1 RCAmén.). L'objectif de la ZHMD est de favoriser la variété des volumes et des formes d'habitat répondant à des critères de qualité de la vie, la présence d'activités et la qualité des aménagements extérieurs (art. 9.05.2 RCAmén.). Cette zone est destinée à l'habitation collective. Les activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage sont autorisées et l'occupation des rez-de-chaussée par des activités tertiaires est encouragée (art. 9.05.3 RCAmén.). Conformément à l'article 9.05.5 RCAmén., le degré d'utilisation des terrains est le suivant : indice d'utilisation du sol : 0.5 au minimum et 0.7 au maximum (let. a); taux d'occupation du sol : 25 % au maximum (let. b); indice d'espaces verts : 30 % au minimum. En ce qui concerne les dimensions des constructions, l'article 9.05.6 RCAmén. arrête, à 9 m la hauteur de corniche, à 4 le nombre maximum de niveaux apparents et à 40 m la longueur maximale. Cette dernière peut être augmentée jusqu'à 55 m, si les espaces extérieurs qui en résultent bénéficient de décrochements, en plan ou en élévation, suffisamment marqués et fréquents. Il en va de même si des annexes telles que loggias, vérandas, réduits, etc., rompent la monotonie des façades en créant des espaces animés. Les annexes jusqu'à 15 m de longueur et 3,5 m de hauteur peuvent également être ajoutées à la longueur maximale de 40 m. Ces différentes indications soulignent les incidences importantes qu'aurait, tout particulièrement sur la ZHFD2, la réalisation du projet d'agrandissement de la Résidence Z. SA, l'extension du home devant précisément trouver place sur le terrain [b] situé dans cette zone. La nécessité d'adopter une planification est donc démontrée, elle n'est d'ailleurs pas contestée. b) Bien que le recourant ne semble pas s'opposer en tant que tel au choix de procéder par un plan spécial, il invoque cependant un vice affectant la procédure d'adoption du plan spécial "Z.". Quoi qu'il en soit, suivant une jurisprudence constante, la Cour de droit public examine d'office les conditions formelles de validité et la régularité de la procédure administrative suivie devant les autorités précédentes (RJN 1996, p. 245 cons. 2, 204 cons. 2a, 1991, p.164 cons. 2a, 1987, p. 270 cons. 1a, 1986, p. 116; arrêt du TA du 05.05.2008 [2008.112 ] cons. 6a et les références citées). Il convient dès lors d'examiner si les dérogations à la réglementation du plan général d'affectation – en particulier le changement de catégorie de zones que supposent, d'une part, la création d'un secteur destiné pour ainsi dire exclusivement à des activités d'accueil à vocation sociale et/ou de soins aux personnes et, d'autre part, la densification de l'article [b] sis en ZHFD2, zone dans laquelle une densification très faible est à appliquer conformément au RCAmén. – peuvent s'effectuer par l'intermédiaire de l'instrument du plan spécial ou s'il aurait été nécessaire – comme envisagé dans un premier temps par la Commune de V. – de recourir à une modification du plan général d'affectation. Le plan spécial litigieux permet l'agrandissement de l'entreprise La Résidence Z. SA, en affectant son périmètre – sous réserve d'une habitation individuelle devant répondre à un besoin de gardiennage – à des activités d'accueil à vocation sociale et/ou de soins aux personnes tels qu'un home, des habitations protégées pour personnes âgées ou à mobilité réduite, une auberge de jeunesse, etc. Comme exposé ci-avant (cons. 3c), l'instrument du plan spécial, ayant pour but la résolution de problèmes particuliers de planification, il ne peut être utilisé que pour permettre la réalisation de projet que le plan d'aménagement n'a pu prévoir ou

pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Tout d'abord, aucune disposition légale ne commande la réalisation des installations projetées par le biais d'un plan spécial. Ensuite, le plan d'aménagement de V. prévoit des activités du type home précisément dans la ZHFD2, avec toutefois un degré d'utilisation des terrains et des dimensions des constructions moindres que ceux ici envisagés. Cela étant, un projet du type de celui de la Résidence Z. SA – qui reprend le degré de sensibilité au bruit (DS) II (art. 18 du règlement du plan spécial "Z."; ci-après : RPS), lequel est appliqué dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43 al. 1 let. b OPB) – pourrait, compte tenu non seulement de l'activité envisagée mais aussi des dimensions du bâtiment projeté, trouver sa place soit dans la ZHMD, à savoir une zone autorisant notamment des activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage (art. 9.05.3 al. 2 RCAmén.), soit dans la zone d'habitation densifiée (ZHD), à savoir une zone destinée à l'habitation individuelle groupée et accessoirement à des activités non gênantes pour le voisinage (art. 9.08.3 RCAmén.), soit dans la zone mixte 1 (ZM1), à savoir une zone réservée à l'habitation ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises des secteurs secondaires et tertiaires moyennement inconfortables pour le voisinage (art. 10.01.3 al. 1 RCAmén.), voire dans la zone d'utilité publique (ZUP), à savoir une zone réservée aux bâtiments et installations d'intérêt public tels que équipements scolaires et sociaux, équipements culturels, bâtiments administratifs ou techniques communaux, abris PC, places et parcs de stationnement public, installations liées à la gestion des déchets (art. 11.01.3 RCAmén.). Dans toutes ces zones des constructions présentant notamment une longueur maximale de façade de 55 m avec, voire sans décrochements sont autorisées (art. 9.05.6 let. a, 9.08.6 let. a, 10.01.06 let. a, 11.01.6 secteurs 1 et 2 let. a RCAmén.). Il s'ensuit que le recours à un plan spécial ne se justifie pas, à mesure que le plan d'aménagement de l'ancienne Commune de V. – qui n'a pour l'heure pas subi de modification suite à la fusion des Communes de U., V. et W. – prévoit des zones pour la réalisation de projets du type de celui de la Résidence Z. SA. L'extension souhaitée par cette entreprise sur les articles [a], [b], [c] et [d] du cadastre de V., ne pourrait être envisagée que par le biais d'une modification du plan d'aménagement. Il est impératif d'éviter que les options fondamentales dépeintes par le plan général d'affectation puissent être révisées par petites touches successives lors d'adoption de révisions partielles ou de plans localisés suivant des intérêts plus particuliers qui, comme dit plus haut, transformeraient au final un tableau harmonieux en une toile indéchiffrable et incohérente. L'équilibre général du plan d'aménagement ne doit en effet pas être compromis. De plus, lorsque l'autorité de planification – ici une autorité communale – révisé un plan général d'affectation et substitue à des zones à bâtir existante une autre zone constructible soumise à un régime différent, elle doit en particulier se conformer aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale et de la loi, ainsi que prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. De même, une pesée d'intérêts à l'échelle communale, laquelle est avant tout le fait de l'autorité de planification, doit alors avoir lieu. Une telle évaluation des effets globaux en particulier du point de vue de son incidence spatiale est d'autant plus justifiée ici que la réalisation du projet litigieux – qui prévoit d'agrandir le home en érigeant sur l'article [b] un bâtiment aux dimensions importantes (une façade mesurant jusqu'à 55 m de long, soit 25 m de plus que ce qu'autorise la zone actuelle [ZHFD2]) et en réduisant fortement l'indice d'espaces verts (45 % pour l'indice d'espaces

verts au lieu des 80 % prévus dans la zone actuelle [ZHFD2] ) – vise à densifier une zone caractérisée par une forme d'urbanisation très dispersée particulière à V., dans laquelle les constructions, soit en principe des habitations individuelle, doivent s'intégrer dans le site en tenant compte de la verdure et de l'arborisation. La très faible densification constitue d'ailleurs l'une des qualités intrinsèques de la zone actuelle. c) Dans ces conditions, le recours à l'instrument du plan spécial devant en l'espèce être exclu, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de l'admissibilité des dérogations à la réglementation du plan général d'affectation, telles que prévues par le plan spécial litigieux. Il en va de même des autres griefs soulevés par le recourant.

#### **E. 5**

Il résulte des considérants qui précèdent que, bien fondé, le recours doit être admis, et la décision attaquée, ainsi que celle de la Commune de Y. du 4 juin 2013 doivent être annulées. Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 al. 2 LPJA). L'avance de frais effectuée par le recourant lui sera restituée. Vu le sort de la cause, celui-ci a droit à des dépens (art. 48 al. 1 LPJA). Me C. n'ayant pas déposé un état de ses honoraires et des frais, les dépens seront fixés sur la base du dossier (art. 66 al. 2 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative [TFrais]). Tout bien considéré, les dépens peuvent être équitablement fixés à 1'500 francs, frais et TVA compris. Des dépens ne seront en revanche pas alloués à La Résidence Z. SA, qui n'obtient pas gain de cause.

#### **E. 26**

al. 2 LAT; arrêt du TC Vaud du 31.01.2008 [AY.2006.0202] cons. 2c). La planification doit se faire en fonction de la cohérence de l'ensemble d'un périmètre qui doit à son tour s'intégrer dans la planification locale, voire régionale, excluant ainsi une appréciation isolée des qualités d'un plan (ATF122 II 326cons. 5b et les références citées; arrêt du TF du 15.04.2008 [1C\_386/2007et 1C\_388/2007] cons. 4.5).

b)L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des articles 2 al. 1 et 14 LAT. Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux articles 15 à 17 LAT (zones à bâtir, zones agricoles et zones à protéger; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des articles 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent (ATF120 Ib 207cons. 5, 119 Ib 174cons. 4 p. 178; Moor, in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [édit.], Commentaire de la LAT, 2010, nos 66 et 84 ad art. 14 LAT; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 126-127). Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'article 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (article 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4, 33 LAT; ATF120 Ib 207cons. 5; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., p. 127; Brandt/Moor, in : Commentaire de la loi

fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, no 132 ad. art. 18 LAT). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale (Brandt/Moor, op. cit., no 137 ad art. 18 LAT; arrêt du TF du 17.10.2011 [1C\_57/2011] cons. 2.1). Selon l'article 18 LAT, le droit cantonal peut, en outre, prévoir d'autres zones d'affectation que les trois zones primaires susdites prévues aux articles 15 à 17 LAT.

c) Les plans spéciaux font partie des plans d'affectation communaux (art. 43 al. 2 let. b LCAT). Il s'agit de plans d'affectation spéciaux qui permettent d'individualiser le régime du plan d'affectation général, tout en favorisant des solutions plus globales que l'autorisation de construire (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 274, p. 125; Brandt/Moor, op. cit., no 95, p. 40). D'une manière générale, l'adoption d'un plan d'affectation spécial relève d'une exigence de cohérence et de coordination dans l'implantation et l'équipement des constructions, soit à l'intérieur du périmètre même du plan spécial, soit par rapport à son contexte spatial et environnemental. Il s'agit également et surtout d'assurer la cohérence avec les objectifs du plan directeur cantonal, de même que, plus largement, avec les stratégies d'organisation du territoire, telles que les buts et principes posés aux articles 1 et 3 LAT (Brandt/Moor, op. cit., no 97, p. 41). En zone à bâtir, les plans d'affectation spéciaux visent plus précisément à assurer, dans un périmètre donné, une urbanisation harmonieuse, économisant l'espace et rationalisant les investissements publics et privés (Brandt/Moor, op. cit., no 101, p. 42-43.).

Les plans spéciaux prévus par le droit cantonal neuchâtelois, réglementent une partie du territoire communal et permettent de régler des problèmes particuliers de planification, tels l'aménagement de quartiers, les centres d'achat, l'exploitation des gisements de matériaux, les décharges et les manèges (art. 65 LCAT). Le plan d'aménagement peut délimiter des secteurs où des plans spéciaux seront établis avant toute construction (art. 66 al. 1 LCAT). Les plans spéciaux peuvent déroger aux plans d'aménagement ainsi qu'aux gabarits et aux distances visées à l'article 17 LCAT, à savoir la distance des constructions par rapport à une forêt, à une vigne et/ou aux routes. Les plans spéciaux doivent régler l'affectation, le degré maximal d'utilisation des terrains, les gabarits, ainsi que les questions d'équipements des terrains. Ils peuvent incorporer des dispositions du même type que celles figurant à titre facultatif dans le règlement d'aménagement selon l'article 59 al. 2 LCAT, telles que par exemple l'ordre, l'implantation, la hauteur et la longueur des constructions, le nombre de niveaux, etc. (art. 67 LCAT). Le regroupement des constructions est en outre autorisé pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial (art. 68 al. 1 LCAT). Les plans spéciaux sont adoptés selon la même procédure que les plans d'aménagement (art. 89 ss LCAT).

Selon le rapport du 21 août 1991 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) qui a institué au niveau communal l'instrument du plan spécial, celui-ci a pour but la résolution de problèmes de planification. Cet instrument pourra être utilisé, soit pour permettre la réalisation de projets que le plan d'aménagement n'a pu prévoir, soit pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial (centres d'achat, carrières et gravières nouvelles). Relevant que plusieurs communes ont émis des craintes quant à l'utilisation future de ce type de plan, le rapport précise qu'il conviendra, dans les zones à bâtir, de ne l'utiliser que parcimonieusement de façon à ne pas compromettre l'équilibre général du plan

d'aménagement. Le plan spécial doit être une prime à la qualité urbanistique et non pas une solution de facilité ou la réalisation de n'importe quoi (BGC 1991, vol. 157, tome II, p. 1152, spécialement p. 1166-1168). Se fondant sur ces travaux préparatoires en lien avec la structure pyramidale des instruments prévus par la LAT, à savoir le rapport hiérarchique du plan général d'affectation vis-à-vis des plans spéciaux, la Cour de droit public a admis que le recours au plan général d'affectation plutôt qu'au plan spécial devait prévaloir à chaque fois que cela était possible. Autrement dit, le recours au plan spécial devait se faire de manière restrictive, à savoir uniquement lorsque la loi prescrivait expressément une planification par le biais de cet instrument ou lorsque le plan général d'affectation s'avérait lacunaire, car n'ayant pas pu prévoir une construction et/ou une affectation du type de celle projetée. A ce propos, la Cour de céans a précisé que, bien qu'en droit neuchâtelois la procédure d'adoption d'un plan spécial et la procédure d'adoption des plans généraux d'affectation, soit des plans d'aménagement, étaient les mêmes avec une adoption par le législatif communal et un référendum facultatif (art. 89 ss LCAT), ces deux instruments ne pouvaient indifféremment se substituer l'un à l'autre. En effet, le planificateur abordait différemment, du point de vue de leur contenu, le plan général d'affectation et le plan spécial. Avec ce dernier, l'attention de l'autorité de planification était concentrée sur des problématiques de proximité et non plus d'ensemble (arrêt de la CDP du 19.09.2013 [2012.291], confirmé par le TF le 29.04.2014 [1C\_800/2013]).

4.a) En l'espèce, il s'agit de permettre l'extension de la Résidence Z. SA, notamment, en créant une zone destinée ■ sous réserve d'une habitation individuelle devant répondre à un besoin de gardiennage ■ à des activités d'accueil à vocation sociale et/ou de soins aux personnes tels qu'un home, des habitations protégées pour personnes âgées ou à mobilité réduite, une auberge de jeunesse, etc. sur les articles [a], [b], [c] et [d] du cadastre de V., situés respectivement en ZHMD, ZHFD2 et pour les deux derniers en ZHFD1. Le secteur de ce plan spécial serait divisé en trois périmètres, à savoir : un périmètre d'arborisation à conserver, localisant les arbres qui ne peuvent pas être abattus compte tenu de leurs fonctions paysagère et sociale, hormis si leur état de santé l'exige; un périmètre d'évolution de l'habitation individuelle afin de localiser l'espace dans lequel une villa, avec une surface brute de plancher au maximum de 400 m<sup>2</sup> et une emprise au sol maximale de 200 m<sup>2</sup>, est autorisée, l'altitude maximale dans ce périmètre étant de 509.00 m, hormis les infrastructures techniques dans la mesure où elles sont limitées au minimum nécessaire; un périmètre de restriction des hauteurs, délimité dans le prolongement des façades ouest et sud de la maison de maître, dans lequel les constructions ne peuvent dépasser l'altitude de 506.00 m, hormis les infrastructures techniques dans la mesure où elles sont limitées au minimum nécessaire. Hors de ces trois périmètres, la hauteur maximale à la corniche est de 7.50 m. La longueur des façades est limitée à 55 m, des décrochements étant obligatoires au-delà d'une longueur de

### **E. 30**

m. Dans le périmètre d'évolution de l'habitation individuelle, la longueur des façades est limitée à 18 m. S'agissant du degré d'utilisation des terrains, qui est calculé sur la totalité du secteur du plan spécial, il est fixé à 0.3 au minimum et à 0.5 au maximum pour l'indice d'utilisation du sol, à 25 % au maximum pour le taux d'occupation du sol, ainsi qu'à 45 % pour l'indice d'espaces verts.

Selon l'article 9.07.1 RC Amén., la ZHFD2 ■ zone dans laquelle est situé l'article [b] (d'une surface de 5'943 m<sup>2</sup>) sur lequel est projeté l'agrandissement de la Résidence Z. SA ■ est

caractérisée par des maisons de 2 à 3 étages implantées dans de grandes propriétés très arborisées, situées principalement au sud-est de la localité et aux B.. Dans le but de préserver cette forme d'urbanisation très dispersée particulière à V., les constructions doivent s'intégrer dans le site en tenant compte de la verdure et de l'arborisation (art. 9.07. 2 al. 1 RCAmén.). Afin de permettre la réalisation de nouveaux bâtiments tout en préservant le site, une densification très faible est appliquée à cette zone (art. 9.07.2 al. 2 RCAmén.). Aux termes de l'article 9.07.3, cette zone est destinée uniquement à l'habitation individuelle (al. 1). Des activités de type maison de repos ou home sont autorisées, ainsi que des activités tertiaires non gênantes (al. 2). S'agissant de la réglementation de la ZHFD2, l'article 9.07.5 RCAmén. fixe le degré d'utilisation des terrains comme suit : indice d'utilisation du sol : 0.3 au maximum (let. a); taux d'occupation du sol : 15 % au maximum (let. b); indice d'espaces verts : 80 % au minimum. Quant aux dimensions des constructions, l'article 9.07.6 RCAmén. arrête à 30 m la longueur maximale, à 7.50 m la hauteur de corniche et à 3 le nombre maximum de niveaux apparents.

La ZHFD1 ■ zone dans laquelle est situé le bien-fonds[c] (d'une surface de 1'100 m<sup>2</sup>) sur lequel est projeté l'habitation individuelle et l'article [d] (d'une surface de 65 m<sup>2</sup>) ■ est caractérisée par des bâtiments d'habitation individuels généralement de 1 à 2 étages (art. 9.06.1 RCAmén.). Selon l'article 9.06.2 RCAmén., une légère densification des secteurs existants est souhaitée, la préférence allant pour les nouveaux quartiers aux habitations de type villa mitoyennes (al. 1). Cette zone est destinée à l'habitation individuelle, les activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage étant autorisées (art. 9.06.3 RCAmén.). Aux termes de l'article 9.06.5 RCAmén., le degré d'utilisation des terrains est fixé comme suit : indice d'utilisation du sol : 0.3 au minimum et 0.5 au maximum (let. a); taux d'occupation du sol : 25 % au maximum (let. b); indice d'espaces verts : 30 % au minimum. S'agissant des dimensions des constructions, l'article 9.06.6 RCAmén. arrête, à 7.50 m la hauteur de corniche, à 3 le nombre maximum de niveaux apparents et à 18 m la longueur maximale. Cette dernière peut être augmentée jusqu'à 24 m, si les espaces extérieurs qui en résultent bénéficient de décrochements, en plan ou en élévation, suffisamment marqués et fréquents. Il en va de même si des annexes tels que loggias, vérandas, réduits, etc., rompent la monotonie des façades en créant des espaces animés. En cas de groupement des constructions, la longueur maximale peut être augmentée jusqu'à 38 m. Les annexes jusqu'à 10 m de longueur et 3,5 m de hauteur peuvent également être ajoutées à la longueur maximale de 18 m.

Quant à la ZHMD ■ secteur dans lequel est situé le bien-fonds[a] (d'une surface de 328 m<sup>2</sup>) sur lequel est implanté un garage ■ elle se caractérise par des bâtiments d'habitation collectifs de hauteur moyenne, en général de 3 à 4 étages (art. 9.05.1 RCAmén.). L'objectif de la ZHMD est de favoriser la variété des volumes et des formes d'habitat répondant à des critères de qualité de la vie, la présence d'activités et la qualité des aménagements extérieurs (art. 9.05.2 RCAmén.). Cette zone est destinée à l'habitation collective. Les activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage sont autorisées et l'occupation des rez-de-chaussée par des activités tertiaires est encouragée (art. 9.05.3 RCAmén.). Conformément à l'article 9.05.5 RCAmén., le degré d'utilisation des terrains est le suivant : indice d'utilisation du sol : 0.5 au minimum et 0.7 au maximum (let. a); taux d'occupation du sol : 25 % au maximum (let. b); indice d'espaces verts : 30 % au minimum. En ce qui concerne les dimensions des constructions, l'article 9.05.6 RCAmén. arrête, à 9 m la hauteur de corniche, à 4 le nombre maximum de niveaux apparents et à 40 m la longueur

maximale. Cette dernière peut être augmentée jusqu'à 55 m, si les espaces extérieurs qui en résultent bénéficient de décrochements, en plan ou en élévation, suffisamment marqués et fréquents. Il en va de même si des annexes telles que loggias, vérandas, réduits, etc., rompent la monotonie des façades en créant des espaces animés. Les annexes jusqu'à 15 m de longueur et 3,5 m de hauteur peuvent également être ajoutées à la longueur maximale de 40 m.

Ces différentes indications soulignent les incidences importantes qu'aurait, tout particulièrement sur la ZHFD2, la réalisation du projet d'agrandissement de la Résidence Z. SA, l'extension du home devant précisément trouver place sur le terrain [b] situé dans cette zone. La nécessité d'adopter une planification est donc démontrée, elle n'est d'ailleurs pas contestée.

b) Bien que le recourant ne semble pas s'opposer en tant que tel au choix de procéder par un plan spécial, il invoque cependant un vice affectant la procédure d'adoption du plan spécial "Z.". Quoiqu'il en soit, suivant une jurisprudence constante, la Cour de droit public examine d'office les conditions formelles de validité et la régularité de la procédure administrative suivie devant les autorités précédentes (RJN 1996, p. 245 cons. 2, 204 cons. 2a, 1991, p. 164 cons. 2a, 1987, p. 270 cons. 1a, 1986, p. 116; arrêt du TA du 05.05.2008[2008.112] cons. 6a et les références citées). Il convient dès lors d'examiner si les dérogations à la réglementation du plan général d'affectation ■ en particulier le changement de catégorie de zones que supposent, d'une part, la création d'un secteur destiné pour ainsi dire exclusivement à des activités d'accueil à vocation sociale et/ou de soins aux personnes et, d'autre part, la densification de l'article [b] sis en ZHFD2, zone dans laquelle une densification très faible est à appliquer conformément au RCAmén. ■ peuvent s'effectuer par l'intermédiaire de l'instrument du plan spécial ou s'il aurait été nécessaire ■ comme envisagé dans un premier temps par la Commune de V. ■ de recourir à une modification du plan général d'affectation.

Le plan spécial litigieux permet l'agrandissement de l'entreprise La Résidence Z. SA, en affectant son périmètre ■ sous réserve d'une habitation individuelle devant répondre à un besoin de gardiennage ■ à des activités d'accueil à vocation sociale et/ou de soins aux personnes tels qu'un home, des habitations protégées pour personnes âgées ou à mobilité réduite, une auberge de jeunesse, etc. Comme exposé ci-avant (cons. 3c), l'instrument du plan spécial, ayant pour but la résolution de problèmes particuliers de planification, il ne peut être utilisé que pour permettre la réalisation de projet que le plan d'aménagement n'a pu prévoir ou pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Tout d'abord, aucune disposition légale ne commande la réalisation des installations projetées par le biais d'un plan spécial. Ensuite, le plan d'aménagement de V. prévoit des activités du type home précisément dans la ZHFD2, avec toutefois un degré d'utilisation des terrains et des dimensions des constructions moindres que ceux ici envisagés. Cela étant, un projet du type de celui de la Résidence Z. SA ■ qui reprend le degré de sensibilité au bruit (DS) II (art. 18 du règlement du plan spécial "Z."; ci-après : RPS), lequel est appliqué dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43 al. 1 let. b OPB) ■ pourrait, compte tenu non seulement de l'activité envisagée mais aussi des dimensions du bâtiment projeté, trouver sa place soit dans la ZHMD, à savoir une zone autorisant notamment des activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage (art. 9.05.3 al. 2 RCAmén.), soit dans

la zone d'habitation densifiée (ZHD), à savoir une zone destinée à l'habitation individuelle groupée et accessoirement à des activités non gênantes pour le voisinage (art. 9.08.3 RCAmén.), soit dans la zone mixte 1 (ZM1), à savoir une zone réservée à l'habitation ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises des secteurs secondaires et tertiaires moyennement incommodes pour le voisinage (art. 10.01.3 al. 1 RCAmén.), voire dans la zone d'utilité publique (ZUP), à savoir une zone réservée aux bâtiments et installations d'intérêt public tels que équipements scolaires et sociaux, équipements culturels, bâtiments administratifs ou techniques communaux, abris PC, places et parcs de stationnement public, installations liées à la gestion des déchets (art. 11.01.3 RCAmén.). Dans toutes ces zones des constructions présentant notamment une longueur maximale de façade de 55 m avec, voire sans décrochements sont autorisées (art. 9.05.6 let. a, 9.08.6 let. a, 10.01.06 let. a, 11.01.6 secteurs 1 et 2 let. a RCAmén.). Il s'ensuit que le recours à un plan spécial ne se justifie pas, à mesure que le plan d'aménagement de l'ancienne Commune de V. ■ qui n'a pour l'heure pas subi de modification suite à la fusion des Communes de U., V. et W. ■ prévoit des zones pour la réalisation de projets du type de celui de la Résidence Z. SA. L'extension souhaitée par cette entreprise sur les articles [a], [b], [c] et [d] du cadastre de V., ne pourrait être envisagée que par le biais d'une modification du plan d'aménagement.

Il est impératif d'éviter que les options fondamentales dépeintes par le plan général d'affectation puissent être révisées par petites touches successives lors d'adoption de révisions partielles ou de plans localisés suivant des intérêts plus particuliers qui, comme dit plus haut, transformeraient au final un tableau harmonieux en une toile indéchiffrable et incohérente. L'équilibre général du plan d'aménagement ne doit en effet pas être compromis. De plus, lorsque l'autorité de planification ■ ici une autorité communale ■ révisé un plan général d'affectation et substitue à des zones à bâtir existantes une autre zone constructible soumise à un régime différent, elle doit en particulier se conformer aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale et de la loi, ainsi que prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. De même, une pesée d'intérêts à l'échelle communale, laquelle est avant tout le fait de l'autorité de planification, doit alors avoir lieu. Une telle évaluation des effets globaux en particulier du point de vue de son incidence spatiale est d'autant plus justifiée ici que la réalisation du projet litigieux ■ qui prévoit d'agrandir le home en érigeant sur l'article [b] un bâtiment aux dimensions importantes (une façade mesurant jusqu'à 55 m de long, soit 25 m de plus que ce qu'autorise la zone actuelle [ZHFD2]) et en réduisant fortement l'indice d'espaces verts (45 % pour l'indice d'espaces verts au lieu des 80 % prévus dans la zone actuelle [ZHFD2]) ■ vise à densifier une zone caractérisée par une forme d'urbanisation très dispersée particulière à V., dans laquelle les constructions, soit en principe des habitations individuelles, doivent s'intégrer dans le site en tenant compte de la verdure et de l'arborisation. La très faible densification constitue d'ailleurs l'une des qualités intrinsèques de la zone actuelle.

c) Dans ces conditions, le recours à l'instrument du plan spécial devant en l'espèce être exclu, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de l'admissibilité des dérogations à la réglementation du plan général d'affectation, telles que prévues par le plan spécial litigieux. Il en va de même des autres griefs soulevés par le recourant.

5. Il résulte des considérants qui précèdent que, bien fondé, le recours doit être admis, et la décision attaquée, ainsi que celle de la Commune de Y. du 4 juin 2013 doivent être annulées. Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 al. 2

LPJA).L'avance de frais effectuée par le recourant lui sera restituée.

Vu le sort de la cause, celui-ci a droit à des dépens (art. 48 al. 1 LPJA).Me C.n'ayant pas déposé un état de ses honoraires et des frais, les dépens seront fixés sur la base du dossier (art. 66 al. 2 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative [TFrais]). Tout bien considéré, les dépens peuvent être équitablement fixés à 1'500 francs, frais et TVA compris. Des dépens ne seront en revanche pas alloués à La Résidence Z. SA, qui n'obtient pas gain de cause.

Par ces motifs,la Cour de droit public

1.Admet le recours.

2.Annule la décision du Conseil d'Etat du 5 février 2014, ainsi que celle de la Commune de Y. du 4 juin 2013.

3.Statue sans frais et ordonne le remboursement au recourant de son avance de frais.

4.Alloue au recourant une indemnité de dépens de 1'500 francs à la charge de l'intimée.

5.Invite le Conseil d'Etat à statuer sur les dépens de première instance en faveur du recourant.

Neuchâtel, le 20 novembre 2014

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

2 Le 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.

3 Il 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.

4 Les 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

1 Nouvelle 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). 2 Introduit 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.