

# **NE\_GERICHTE CDP.2017.261 vom 6. November 2014**

NE Tribunal cantonal, 2014-11-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2017.261\\_d20141106](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2017.261_d20141106)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2017.261 du 6 novembre 2014

IT: NE\_GERICHTE CDP.2017.261 del 6 novembre 2014

## **Regeste**

Modification d'un plan d'aménagement communal (changement d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La Commune de Milvignes se prévaut de l'autonomie communale protégée par l'article 50 al. 1 Cst. féd. et a dès lors qualité pour recourir (notamment RJN 2002, p. 325, p. 327). Par ailleurs, interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

### **E. 2**

Selon l'article 50 al. 1 Cst. féd. l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante ( ATF 139 I 169 cons. 6.1, 138 I 242 cons. 5.2, 138 I 131 cons. 7.1). En droit cantonal neuchâtelois, les communes bénéficient d'une liberté d'appréciation suffisamment importante dans l'élaboration et l'adoption des plans d'aménagement et des règlements de construction pour que leur soit reconnue une autonomie protégée par le droit constitutionnel (art. 5 al. 1 let. k Cst. neuchâteloise ; art. 43 et 45 LCAT ; arrêt du TF du 09.06.2016 [1C\_574/2015] cons. 4.1 et les références citées). L'article 2 al. 3 LAT stipule que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition ne définit pas le seuil d'autonomie communale minimum découlant du droit fédéral. Il revient exclusivement au législateur cantonal de préciser de quelle liberté d'appréciation la commune bénéficie en matière de planification ( ATF 139 I 169 cons. 6.1 et les références citées). L'article 33 LAT impose aux cantons d'instituer une protection juridique en matière de plans d'affectation et de prévoir "qu'une autorité de recours au moins ait un libre examen" (art. 33 al. 3 let. b LAT). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. Dans ce cadre, l'autorité cantonale de recours doit toutefois préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches comme le prévoit l'article 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 (arrêt du TF précité et les références citées).

### **E. 3**

L'article 14 LAT prévoit que les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Le nouvel article 15 LAT, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, 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). Son alinéa 4 stipule 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 cette révision de la LAT, le législateur a entendu durcir 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 20.01.2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959 ss ch. 1.1). Si le nouvel article 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins ( ATF 141 II 393 cons. 2). A titre transitoire, l'article 38a LAT impose aux cantons d'adapter leurs plans directeurs au nouveau droit dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouvel article 15 LAT. Dans l'intervalle, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné (art. 38a al. 2 LAT). Le Tribunal fédéral a reconnu que l'article 38a al. 2 LAT répondait à un intérêt public majeur justifiant une application immédiate, y compris aux causes pendantes devant la dernière instance cantonale de recours ( ATF 141 II 393 cons. 3). Selon l'article 52a al. 2 OAT, durant la période transitoire prévue à l'article 38a al. 2 LAT, un classement en zone à bâtir ne peut être approuvé qu'aux conditions suivantes: une surface au moins équivalente a été déclassée dans le canton depuis l'entrée en vigueur de cette disposition ou est déclassée par la même décision (let. a); des zones affectées à des besoins publics dans lesquelles le canton planifie des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent sont créées (let. b) ou d'autres zones d'importance cantonale sont créées pour répondre à une nécessité urgente et, au moment de l'approbation au sens de l'article 26 LAT, des mesures de planification déterminent et sécurisent la surface qui doit être déclassée; l'obligation de déclasser tombe si le plan directeur approuvé le rend superflu (let. c).

### **E. 4**

Le requérant reproche au Conseil d'Etat d'avoir considéré qu'il aurait dû tenir compte du nouvel article 15 LAT, un projet de plan directeur communal étant en voie d'élaboration. Il résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'il n'y a pas lieu d'examiner à la lumière des articles 15 et 38a LAT un projet de construction d'ores et déjà situé en zone à bâtir et qui n'entraîne dès lors aucun accroissement de la surface constructible (arrêt du TF du 05.10.2017 [1C\_65/2017] cons. 6.1). Il en est de même lorsqu'est adopté un plan partiel

d'affectation relatif à une parcelle d'ores et déjà située en zone constructible (arrêt du TF du 09.09.2015 [1C\_55/2015] cons. 3). En l'occurrence, il n'est pas contesté que les parcelles en cause demeurent dans la zone à bâtir, si bien qu'il n'y a pas lieu d'examiner la modification du plan d'aménagement à l'aune de l'article 15 LAT et des dispositions transitoires l'accompagnant. Cette conclusion s'impose quand bien même un projet de plan directeur régional est à l'étude. Un tel plan a pour but de déterminer notamment, dans le cadre du plan directeur cantonal, la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15 (art. 8a al. 1 let. d LAT). S'il n'est pas exclu que l'adaptation du plan directeur cantonal, dans le cadre duquel s'inscrit le plan directeur régional, amène à considérer que la zone à bâtir est surdimensionnée dans la Commune de Milvignes, on ne saurait déduire de la teneur de l'article 38a LAT qu'il incombe aux communes qui entendent modifier leur règlement d'aménagement dans le délai transitoire de tenir compte des nouvelles exigences de l'article 15 LAT, même lorsque la zone à bâtir n'est pas augmentée. Le Conseil d'Etat ne saurait par ailleurs se fonder sur le préavis du SAT du 23 juillet 2012 selon lequel il n'était pas favorable à une "dédensification". En effet, comme le démontre le recourant, cette position a par la suite été nuancée et la modification partielle du plan d'aménagement local a été préavisée favorablement par le Département de la gestion du territoire le 1<sup>er</sup> novembre 2012. Enfin, comme l'a constaté le Conseil d'Etat dont la décision n'a pas été attaquée par les tiers intéressés, la commune a recherché la solution la plus raisonnable possible et a procédé à une pesée globale de tous les aspects et intérêts territoriaux importants consacrés notamment aux articles 1 et 3 LAT en se fondant sur le rapport motivé et circonstancié réalisé par A. \_\_\_\_\_ SA, en application de l'article 47 OAT, en octobre 2012. Les tiers intéressés tentent de démontrer qu'il serait plus judicieux, vu l'environnement, d'affecter les parcelles à la zone d'habitation à faible densité mais n'avancent aucun argument qui permettrait de considérer que la commune a abusé de son pouvoir d'appréciation. Ils semblent plutôt souhaiter, par tous les moyens, éviter la construction d'immeubles selon eux trop imposants qui ne tient pas compte de leurs propres intérêts et porterait atteinte à leur tranquillité.

## **E. 5**

Il résulte des considérants qui précèdent que, bien fondé, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Le dossier tel que constitué permettant à la Cour de droit public de statuer, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition de preuves des tiers intéressés. La cause est transmise au Conseil d'Etat pour nouvelle décision en matière de frais et dépens pour la procédure devant lui. Le recourant obtenant gain de cause, les frais doivent être mis à la charge des tiers qui ont conclu au rejet du recours (art. 47 al. 1 LPJA). Ces derniers succombant, il ne leur sera pas alloué d'indemnité de dépens (art. 48 LPJA a contrario).