

# **NE\_GERICHTE TA.1999.371 vom 9. Februar 2000**

NE Tribunal cantonal, 2000-02-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_TA.1999.371](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.1999.371)

FR: NE\_GERICHTE TA.1999.371 du 9 février 2000

IT: NE\_GERICHTE TA.1999.371 del 9 febbraio 2000

## **Erwägungen**

### **E. 1**

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

### **E. 2**

a) Il y a expropriation matérielle lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que le lésé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires de manière telle que, s'il n'était pas indemnisé, il devrait supporter une restriction par trop considérable en faveur de la collectivité, incompatible avec l'égalité de traitement. Dans l'un et l'autre cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir; par usage futur prévisible, on entend généralement la possibilité d'affecter à la construction l'immeuble concerné. En principe, un refus de classement ne donne pas lieu à une indemnisation pour expropriation matérielle, sauf dans le cas exceptionnel où cette mesure atteint un propriétaire isolé de la même façon qu'une expropriation, en particulier lorsqu'une affectation à la zone à bâtir des biens-fonds en cause serait imposée en raison des circonstances spéciales, telles que l'équipement de ces fonds, leur situation dans un secteur déjà largement bâti au sens de l'article 15 LAT, leur raccordement aux canalisations des services publics et les frais consentis par leurs propriétaires à cette fin, ainsi que leur utilisation vraisemblable comme terrain à bâtir dans un proche avenir (ATF 125 II 431; SJ 1998, p.371 cons.2 et les références). b) En l'espèce, la commission d'estimation a retenu à juste titre que l'arrêté du Conseil d'Etat du 12 avril 1995, qui affecte le terrain litigieux à la zone de crêtes et de forêts (inconstructible) fut la première mesure adaptée, à cet endroit, aux exigences légales de l'aménagement du territoire et qu'il constitue ainsi un simple non-classement en zone constructible au sens de la jurisprudence. Les recourants ne remettent pas en cause ces considérations, de sorte qu'on peut, sur ce point, se limiter à renvoyer aux motifs de la décision attaquée (cons.4). c) Cela étant, il reste à examiner si l'on se trouve dans un cas exceptionnel où le refus de classement doit être assimilé à une expropriation matérielle.

### **E. 3**

Comme cela a été relevé ci-dessus, le non-classement en zone à bâtir lors de l'élaboration du premier régime d'aménagement conforme aux exigences constitutionnelles et légales ne fait naître en principe aucune obligation d'indemniser. Il ne lèse un propriétaire de manière analogue à une expropriation que dans des situations exceptionnelles : tel est le cas si son terrain est constructible ou s'il possède un équipement de base, s'il se situe dans le périmètre d'un plan directeur des égouts conforme à la loi sur la protection des eaux contre la

pollution et si le propriétaire a déjà procédé à des dépenses considérables pour l'équipement et la construction; ces conditions doivent en principe être cumulativement réunies. Indépendamment de cela, les considérations liées au principe de la confiance peuvent être d'un poids tel que, selon les circonstances du cas d'espèce, un terrain aurait dû être classé en zone à bâtir. Il peut en aller de même en outre lorsqu'un bien-fonds se situe au sein de terrains déjà largement bâtis (art.15 litt.a LAT). Si selon les circonstances un classement paraît s'imposer, le propriétaire peut spontanément considérer, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle planification, qu'il dispose d'un fonds très vraisemblablement constructible. Dans ce cas, le non-classement équivaut à une expropriation (ATF 125 II 434 cons.4a et les références).

#### **E. 4**

a) Pour juger si un terrain aurait convenu à la construction, il faut tenir compte de tous les facteurs qui en fait déterminaient les chances qu'il avait d'être utilisé comme terrain à bâtir, soit de sa situation et de sa caractéristique générale, de la planification communale, du développement de la construction dans les environs et de l'état des infrastructures. La question de savoir si un terrain est effectivement propre à la construction relève au premier chef du domaine de l'appréciation. Aussi, le Tribunal administratif ne revoit-il qu'avec réserve les décisions de la commission d'estimation en cette matière (RJN 1983, p.187 et les références). b) En l'espèce, la décision attaquée retient que le lotissement dont la construction était projetée par les recourants eût été raccordable au réseau collecteur des égouts mais seulement à un coût qui faisait de ce raccordement tout autre chose qu'une simple formalité. Ladite décision qualifie par ailleurs de convenable l'équipement de la zone s'agissant de la distribution d'eau, mais considère que cela n'était pas aussi clair pour l'accès routier. De leur côté, les recourants admettent que les voies de communication desservant le terrain en cause sont assez étroites, mais soulignent qu'elles sont au nombre de trois et que le lotissement en question aurait été bâti principalement de résidences secondaires, ce qui aurait limité le trafic. Ils estiment par ailleurs que le coût du collecteur d'eaux usées nécessaire aurait pu être réparti entre les différents acheteurs de façon supportable. c) Avec la commission d'estimation, il convient en premier lieu de relever que la zone en cause se situe en dehors du périmètre du plan directeur des égouts de La Chaux-de-Fonds et que, de ce seul fait, les conditions jurisprudentielles rappelées plus haut ne sont en principe pas remplies. Il n'est en outre de loin pas manifeste que les dépenses nécessaires pour raccorder le lotissement en question aux égouts eussent été aisément supportables en l'espèce. Estimées au 1er avril 1985 par le Bureau d'ingénieurs civils Z., ces dépenses ascendaient à Fr. 710'000.- (530'000.- + 180'000.-), y compris les frais de collecteur à l'intérieur du lotissement lui-même (D.6e/28), lequel devait comprendre 34 chalets. Des sondages effectués par les promoteurs en 1985 également (D.6e/24, p.3), notamment sur la taille des chalets intéressant les amateurs, on peut estimer que le nombre d'habitants du lotissement aurait atteint vraisemblablement entre 100 et 110. Ainsi, les frais de raccordement aux égouts par équivalent-habitant eussent représenté environ Fr. 6'750.- (710'000 : 105). Or, un tel montant - qui dépasse de 35 % celui qui est jugé admissible par le Tribunal fédéral pour le raccordement des eaux polluées aux égouts publics hors de la zone à bâtir (RDAF 1999 I 110 cons.2b) - est trop élevé pour retenir que le terrain en cause pouvait être facilement rendu propre à la construction. Par ailleurs, on ne saurait soutenir que les dépenses engagées par les recourants ont été affectées à l'équipement et encore moins à la construction, à mesure qu'elles ont été consacrées à l'acquisition du terrain ainsi qu'à diverses études de faisabilité et non pas à des démarches qui auraient précédé immédiatement la réalisation

concrète d'un projet de construction. Sur ces différents points, la décision attaquée doit être confirmée.

#### **E. 5**

a) Cela étant, il y a lieu d'examiner si, indépendamment de ce qui précède, d'autres considérations liées au principe de la confiance pourraient entraîner une obligation d'indemniser en la cause. b) A juste titre, les recourants ne prétendent pas que leur terrain se situe au milieu d'autres biens-fonds déjà largement bâtis, ce qui ferait apparaître comme une exception son non-classement dans une zone constructible. En revanche, ils soutiennent qu'ils ont été confortés dans leur projet de construction par l'attitude des autorités cantonales et communales. Pour les motifs ci-après, ils ne peuvent être suivis. En 1986 déjà, la Ville de La Chaux-de-Fonds a manifesté son refus de voir un lotissement se construire sur le terrain en cause (lettre du Conseil communal à Me S. du 24.02.1986, D.6f). Le contenu de cette lettre a été confirmé lors de la séance du 7 novembre 1986 réunissant des représentants des autorités susmentionnées et les promoteurs (D.6e/25). Certes, lors de cette rencontre, le président du Conseil communal a suggéré à ces derniers de prévoir la construction d'un hôtel plutôt que des résidences particulières. Toutefois, il ne ressort pas du dossier que les intéressés auraient reçu d'autres encouragements de la part de l'autorité avant l'affectation de leur terrain en zone réservée par la loi du 27 juin 1988. Postérieurement, les recourants ont envisagé sérieusement de créer un golf aux environs du chalet I., projet auquel ils ont renoncé pour des raisons tout à fait étrangères aux impératifs de l'aménagement du territoire, précisant dans leur avis de renonciation aux autorités cantonales et communales qu'ils se feraient "un devoir de les recontacter si un élément nouveau devait réactiver ce projet ou un autre" (lettre du 30.04.1990, D.6e/31). Or, ils n'ont conçu, ni avancé aucun autre programme avant d'être avisés, en 1992 par le service cantonal de l'aménagement du territoire, que leur terrain serait affecté en zone de crêtes et de forêts. Dans ces circonstances, ils ne sauraient sérieusement prétendre qu'ils pouvaient considérer comme certain le classement de leur bien-fonds en zone constructible, ni que leur bonne foi a été surprise. En revanche, les collectivités publiques concernées étaient quant à elles habilitées à déduire du silence des promoteurs après avril 1990 qu'ils avaient renoncé à une construction dans le secteur en cause.

#### **E. 6**

a) Une visite des lieux par le Tribunal administratif ne serait pas propre à modifier l'appréciation qui précède. C'est pourquoi il n'y a pas lieu d'y procéder. b) Il suit des considérants ci-dessus que les conditions légales et jurisprudentielles d'une obligation d'indemnisation ne sont pas remplies en la cause et que la décision attaquée doit être entièrement confirmée, ce qui conduit au rejet du recours. c) Les recourants qui succombent supporteront les frais de la cause. Il n'y a en outre pas lieu à allocation de dépens (art.47, 48 LPJA).

#### **E. 15**

LAT, leur raccordement aux canalisations des services publics et les frais consentis par leurs propriétaires à cette fin, ainsi que leur utilisation vraisemblable comme terrain à bâtir dans un proche avenir (ATF 125 II 431; SJ 1998, p.371 cons.2 et les références).

b) En l'espèce, la commission d'estimation a retenu à juste titre que l'arrêté du Conseil d'Etat du 12 avril 1995, qui affecte le terrain litigieux à la zone de crêtes et de forêts (inconstructible) fut la première mesure adaptée, à cet endroit, aux exigences légales de

l'aménagement du territoire et qu'il constitue ainsi un simple non-classement en zone constructible au sens de la jurisprudence. Les recourants ne remettent pas en cause ces considérations, de sorte qu'on peut, sur ce point, se limiter à renvoyer aux motifs de la décision attaquée (cons.4).

c) Cela étant, il reste à examiner si l'on se trouve dans un cas exceptionnel où le refus de classement doit être assimilé à une expropriation matérielle.

3. Comme cela a été relevé ci-dessus, le non-classement en zone à bâtir lors de l'élaboration du premier régime d'aménagement conforme aux exigences constitutionnelles et légales ne fait naître en principe aucune obligation d'indemniser. Il ne lèse un propriétaire de manière analogue à une expropriation que dans des situations exceptionnelles : tel est le cas si son terrain est constructible ou s'il possède un équipement de base, s'il se situe dans le périmètre d'un plan directeur des égouts conforme à la loi sur la protection des eaux contre la pollution et si le propriétaire a déjà procédé à des dépenses considérables pour l'équipement et la construction; ces conditions doivent en principe être cumulativement réunies. Indépendamment de cela, les considérations liées au principe de la confiance peuvent être d'un poids tel que, selon les circonstances du cas d'espèce, un terrain aurait dû être classé en zone à bâtir. Il peut en aller de même en outre lorsqu'un bien-fonds se situe au sein de terrains déjà largement bâtis (art.15 litt.a LAT). Si selon les circonstances un classement paraît s'imposer, le propriétaire peut spontanément considérer, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle planification, qu'il dispose d'un fonds très vraisemblablement constructible. Dans ce cas, le non-classement équivaut à une expropriation (ATF 125 II 434 cons.4a et les références).

4.a) Pour juger si un terrain aurait convenu à la construction, il faut tenir compte de tous les facteurs qui en fait déterminaient les chances qu'il avait d'être utilisé comme terrain à bâtir, soit de sa situation et de sa caractéristique générale, de la planification communale, du développement de la construction dans les environs et de l'état des infrastructures. La question de savoir si un terrain est effectivement propre à la construction relève au premier chef du domaine de l'appréciation. Aussi, le Tribunal administratif ne revoit-il qu'avec réserve les décisions de la commission d'estimation en cette matière (RJN 1983, p.187 et les références).

b) En l'espèce, la décision attaquée retient que le lotissement dont la construction était projetée par les recourants eût été raccordable au réseau collecteur des égouts mais seulement à un coût qui faisait de ce raccordement tout autre chose qu'une simple formalité. Ladite décision qualifie par ailleurs de convenable l'équipement de la zone s'agissant de la distribution d'eau, mais considère que cela n'était pas aussi clair pour l'accès routier. De leur côté, les recourants admettent que les voies de communication desservant le terrain en cause sont assez étroites, mais soulignent qu'elles sont au nombre de trois et que le lotissement en question aurait été bâti principalement de résidences secondaires, ce qui aurait limité le trafic. Ils estiment par ailleurs que le coût du collecteur d'eaux usées nécessaire aurait pu être réparti entre les différents acheteurs de façon supportable.

c) Avec la commission d'estimation, il convient en premier lieu de relever que la zone en cause se situe en dehors du périmètre du plan directeur des égouts de La Chaux-de-Fonds et que, de ce seul fait, les conditions jurisprudentielles rappelées plus haut ne sont en principe pas remplies. Il n'est en outre de loin pas manifeste que les dépenses nécessaires pour raccorder le lotissement en question aux égouts eussent été aisément supportables en

l'espèce. Estimées au 1er avril 1985 par le Bureau d'ingénieurs civils Z., ces dépenses ascendaient à Fr. 710'000.- (530'000.- + 180'000.-), y compris les frais de collecteur à l'intérieur du lotissement lui-même (D.6e/28), lequel devait comprendre 34 chalets. Des sondages effectués par les promoteurs en 1985 également (D.6e/24, p.3), notamment sur la taille des chalets intéressant les amateurs, on peut estimer que le nombre d'habitants du lotissement aurait atteint vraisemblablement entre 100 et 110. Ainsi, les frais de raccordement aux égouts par équivalent-habitant eussent représenté environ Fr. 6'750.- (710'000 : 105). Or, un tel montant - qui dépasse de 35 % celui qui est jugé admissible par le Tribunal fédéral pour le raccordement des eaux polluées aux égouts publics hors de la zone à bâtir (RDAF 1999 I 110 cons.2b) - est trop élevé pour retenir que le terrain en cause pouvait être facilement rendu propre à la construction. Par ailleurs, on ne saurait soutenir que les dépenses engagées par les recourants ont été affectées à l'équipement et encore moins à la construction, à mesure qu'elles ont été consacrées à l'acquisition du terrain ainsi qu'à diverses études de faisabilité et non pas à des démarches qui auraient précédé immédiatement la réalisation concrète d'un projet de construction. Sur ces différents points, la décision attaquée doit être confirmée.

5.a) Cela étant, il y a lieu d'examiner si, indépendamment de ce qui précède, d'autres considérations liées au principe de la confiance pourraient entraîner une obligation d'indemniser en la cause.

b) A juste titre, les recourants ne prétendent pas que leur terrain se situe au milieu d'autres biens-fonds déjà largement bâtis, ce qui ferait apparaître comme une exception son non-classement dans une zone constructible. En revanche, ils soutiennent qu'ils ont été confortés dans leur projet de construction par l'attitude des autorités cantonales et communales. Pour les motifs ci-après, ils ne peuvent être suivis.

En 1986 déjà, la Ville de La Chaux-de-Fonds a manifesté son refus de voir un lotissement se construire sur le terrain en cause (lettre du Conseil communal à Me S. du 24.02.1986, D.6f). Le contenu de cette lettre a été confirmé lors de la séance du 7 novembre 1986 réunissant des représentants des autorités susmentionnées et les promoteurs (D.6e/25). Certes, lors de cette rencontre, le président du Conseil communal a suggéré à ces derniers de prévoir la construction d'un hôtel plutôt que des résidences particulières. Toutefois, il ne ressort pas du dossier que les intéressés auraient reçu d'autres encouragements de la part de l'autorité avant l'affectation de leur terrain en zone réservée par la loi du 27 juin 1988. Postérieurement, les recourants ont envisagé sérieusement de créer un golf aux environs du chalet I., projet auquel ils ont renoncé pour des raisons tout à fait étrangères aux impératifs de l'aménagement du territoire, précisant dans leur avis de renonciation aux autorités cantonales et communales qu'ils se feraient "un devoir de les recontacter si un élément nouveau devait réactiver ce projet ou un autre" (lettre du 30.04.1990, D.6e/31). Or, ils n'ont conçu, ni avancé aucun autre programme avant d'être avisés, en 1992 par le service cantonal de l'aménagement du territoire, que leur terrain serait affecté en zone de crêtes et de forêts. Dans ces circonstances, ils ne sauraient sérieusement prétendre qu'ils pouvaient considérer comme certain le classement de leur bien-fonds en zone constructible, ni que leur bonne foi a été surprise. En revanche, les collectivités publiques concernées étaient quant à elles habilitées à déduire du silence des promoteurs après avril 1990 qu'ils avaient renoncé à une construction dans le secteur en cause.

6.a) Une visite des lieux par le Tribunal administratif ne serait pas propre à modifier l'appréciation qui précède. C'est pourquoi il n'y a pas lieu d'y procéder.

b) Il suit des considérants ci-dessus que les conditions légales et jurisprudentielles d'une obligation d'indemnisation ne sont pas remplies en la cause et que la décision attaquée doit être entièrement confirmée, ce qui conduit au rejet du recours.

c) Les recourants qui succombent supporteront les frais de la cause. Il n'y a en outre pas lieu à allocation de dépens (art.47, 48 LPJA).

Par ces motifs, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge des recourants les frais arrêtés à Fr. 2'000.- et les débours arrêtés à Fr. 200.-, montants partiellement compensés par leur avance.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 9 février 2000

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