

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2018.109 vom 12. Februar 2020

Ne Jurisprudence Adm, 2020-02-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2018.109

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2018.109 du 12 février 2020

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2018.109 del 12 febbraio 2020

Regeste

Les zones cantonales de constructions basses (ZCB) entrent dans la statistique des zones à bâtir avec les autres zones constructibles, définies par les communes. Par conséquent, comme un surdimensionnement des zones à bâtir du canton a été diagnostiqué, le nouvel article 15 LAT et le plan directeur cantonal imposent la prise en compte des ZCB dans l'étude du redimensionnement de la zone à bâtir, tant sous l'angle de l'article 21, alinéa 2 LAT que du principe de la légalité. Le secteur concerné en l'espèce est éloigné de plus de 200 mètres à vol d'oiseau de la limite de la zone d'urbanisation qui englobe le village, dont il est séparé par des terrains classés en zone de crêtes et de forêts et en zone de protection communale. Il fait partie du périmètre d'un objet inscrit à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), qui fixe divers objectifs de protection du paysage. Il n'est pas desservi par les transports publics et n'est pas équipé pour l'amenée d'eau potable et l'évacuation des eaux usées. Depuis 20 ans, il n'a pas accueilli de nouvelle construction. C'est donc à juste titre que le département a examiné la possibilité de réduire la ZCB dans ce secteur. La parcelle de l'opposante n'est pas du tout bâtie. Au vu de la surface en cause et du manque d'équipement du secteur, y compris en ce qui concerne l'accès, une construction est difficilement envisageable. Dans ces conditions, le déclassement de la partie du bien-fonds de l'opposante situé en ZCB répond aux principes en matière de dimensionnement de la zone à bâtir et contribue à concrétiser les options fixées en la matière au niveau cantonal et régional par le plan directeur cantonal. L'opposante souhaiterait que son terrain soit soustrait à la construction pour les années à venir, puis reclassé en zone constructible à l'horizon 2040. Comme son bien-fonds ne remplit pas les conditions de l'article 15 LAT et les autres principes en matière de planification, un retour futur en zone à bâtir ne peut pas être sérieusement envisagé.

Volltext

A.

A.a.

X. (ci-après : l'opposante) est propriétaire de l'article [a] du cadastre de A., au lieu-dit B.. Cette parcelle est située pour une part en zone de crêtes et de forêts au sens du décret concernant la protection des sites naturels du canton (décret), du 14 février 1966, et pour l'autre part en zone de constructions basses (ci-après : ZCB) au sens dudit décret.

A.b.

Du 16 novembre 2018 au 17 décembre 2018, le Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le département) a mis à l'enquête publique un plan

d'affectation cantonal en vue du redimensionnement de la zone de constructions basses (ci-après : PAC), qui prévoit de classer en zone de crêtes et de forêts la partie de l'article [a] actuellement située en zone de constructions basses. Le PAC est composé de plans illustrant le redimensionnement des diverses ZCB du canton et d'un rapport justificatif au sens de l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (ci-après : rapport justificatif).

B.

Cette mise à l'enquête publique a suscité une opposition de X. le 6 décembre 2018, complétée le 22 janvier 2019. L'opposante a allégué que son mari avait à l'époque acquis sa parcelle pour un prix onéreux, qu'il était alors possible d'y construire 12 maisons et que la zone à bâtir avait par la suite déjà été réduite de manière à pouvoir accueillir seulement 4 maisons. Elle a exposé qu'une maison, habitée par sa fille, avait été construite par son mari aujourd'hui décédé. Elle a souhaité savoir si l'État verserait une compensation pour la réduction supplémentaire de la zone de constructions basses mise à l'enquête.

C.

Dans ses observations du 29 mars 2019 sur cette opposition, le département a retracé l'historique de la zone de constructions basses de B. et des constructions érigées dans ce secteur, exposé la situation générale de la commune de A. en matière de zone à bâtir et rappelé les caractéristiques du terrain de l'opposante (surface, équipement, etc.). Il a exposé les motifs dont découle le redimensionnement des zones de constructions basses du canton, la conformité de cette démarche à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 et les critères et principes de redimensionnement appliqués. Il a constaté que le terrain de l'opposante répondait à ces derniers et que son exclusion de la zone de constructions basses était justifiée. Il a dès lors conclu au rejet de l'opposition.

D.

D.a.

Le 4 septembre 2019 a eu lieu une séance de conciliation réunissant l'opposante, un représentant du service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT) chargé d'élaborer le PAC et une représentante du service juridique de l'État, chargé d'instruire l'opposition. À cette occasion, des informations complémentaires sur la démarche et les procédures liées au redimensionnement de la zone de constructions basses ont été communiquées à l'opposante. Un procès-verbal a été établi le 4 septembre 2019. Il a fait l'objet d'une correction, selon lettre du SCAT du 23 septembre 2019.

D.b.

Par courrier du 19 septembre 2019, l'opposante a suggéré que son terrain soit inconstructible jusqu'en 2030 - 2040 ("gelé"), dans l'optique d'un retour en zone à bâtir à cette échéance. Par lettre du 30 septembre 2019, le SCAT a annoncé qu'il ne pouvait être donné suite à cette proposition, dès lors que le terrain concerné n'avait pas de chance de retourner un jour en zone à bâtir. L'opposante a accusé réception de cette réponse le 25 octobre 2019, en faisant part de sa déception.

Considérant en droit :

1.

Selon l'article 25, alinéa 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, les plans d'affectation cantonaux sont mis à l'enquête publique pendant 30 jours. Les intéressés et les communes touchées par un plan d'affectation cantonal peuvent faire une opposition écrite et motivée au Conseil d'Etat durant ce délai (art. 26, al. 1 LCAT). L'opposition a été déposée durant le délai d'enquête publique. Elle émane de la propriétaire du terrain concerné par le redimensionnement de la ZCB. Par conséquent, elle est recevable.

2.

2.1.

Le décret délimite 4 genres de zones, parmi lesquelles les zones de crêtes et de forêts, soumises aux dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire concernant les zones situées hors de la zone d'urbanisation (art. 1, al. 2 et 2, al. 1 du décret), et les zones de constructions basses, qui sont des zones d'urbanisation dévolues généralement à la construction de résidences secondaires ou de logements de vacances dont la hauteur totale ne dépasse pas 7,50 mètres (art. 3 du décret).

2.2.

Le Conseil d'Etat peut, pour des raisons esthétiques, économiques ou financières ou encore pour des raisons liées aux impératifs de l'aménagement du territoire, réviser le périmètre des différentes zones du décret et créer ou supprimer des zones de constructions basses. Il ne peut pas réduire la surface totale des zones de crêtes, de forêts et de constructions basses à moins de 370 km², ni étendre la surface totale des zones de constructions basses à plus de 4 km². La modification du périmètre de ces zones a lieu selon la procédure prévue pour les plans d'affectation cantonaux (art. 9, al. 1 et al. 2, litt. b et c du décret).

3.

3.1.

Aux termes de l'article 21, alinéa 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de cette disposition peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative ou une révision du plan directeur au sens des articles 6 et suivants LAT. Lorsqu'une modification législative intervient, on peut même dire que les plans d'affectation doivent être rendus conformes au nouveau droit, en vertu du principe de la légalité, (ATF 144 II 41, consid. 5.1 p. 44 ; Tanquerel, in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2016, N. 44 et 45 ad art. 21).

3.2.

Le nouvel article 15 LAT relatif aux zones à bâtir est entré en vigueur le 1er mai 2014. Selon son alinéa 2, les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites, démarche qui relève d'un intérêt public important (ATF 144 II 41, consid. 5.2 p. 45). En effet, de telles zones ne sont pas seulement inappropriées mais également illégales (Aemisegger/Kissling, in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2016, N. 57 ad art. 15). Sont généralement considérées comme surdimensionnées toutes les zones à bâtir qui ne sont pas en accord avec les critères de l'article 15 LAT et les autres principes de planification. Elles sont identifiées par comparaison entre le besoin supposé en terrain à

bâtir pour les 15 prochaines années et les réserves de zones à bâtir. Les cantons qui ont des zones à bâtir surdimensionnées doivent indiquer dans leur plan directeur par quelles mesures et dans quels délais ils redimensionneront ces zones. Dans la plupart des cas, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées se fera au moyen d'un déclassement de la zone à bâtir à une zone non constructible (Aemisegger/Kissling, op. cit., N. 58, 61 et 63 ad art. 15).

3.3.

Lorsque la zone à bâtir est surdimensionnée, la législation ne donne pas les critères à examiner pour désigner les parcelles sujettes à déclassement, de sorte qu'il se justifie de prendre en compte les critères généraux permettant de définir une zone à bâtir. Les critères du nouvel article 15, alinéa 4 LAT, qui décrit les terrains se prêtant à une affectation en zone constructible, en font bien entendu partie (ATF du 10 février 2016 1C_134/2015, consid. 3.2). Selon cette disposition, ces terrains doivent notamment être propres à la construction, être 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, être équipés et construits à cette échéance, avoir une disponibilité garantie sur le plan juridique et permettre de mettre en œuvre le plan directeur cantonal, lequel définit la façon de coordonner et de planifier les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 15, al. 1 LCAT). Les critères de l'article 15, alinéa 3 LAT entrent également en considération (Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'art. 15 al. 2 LAT, thèse Fribourg 2018, N. 457). Il en découle que 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 ancrés aux articles 1er et 3 LAT. En particulier, les surfaces d'assolement doivent être maintenues et la nature et le paysage doivent être préservés (art. 15, al. 3 LAT). Le principe dit "de concentration", qui exige que l'urbanisation soit concentrée sur des zones rattachées entre elles, clairement délimitées du territoire environnant non constructible et réduites au strict nécessaire, joue également un rôle important (art. 1, al. 2, litt. a bis et b LAT ; Aemisegger/Kissling, op. cit., N. 84 ad art. 15).

Ces critères doivent être examinés dans le cadre d'une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000). Il n'en reste pas moins que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (art. 2, al. 3 LAT).

3.4.

Tous les cantons doivent établir un plan directeur dans lequel ils précisent le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire (art. 8, al. 1 LAT). Pour favoriser la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LAT entrées en vigueur en 2014, le plan directeur doit notamment définir, dans le domaine de l'urbanisation, la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale, la manière de coordonner l'urbanisation et les transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain, ainsi que la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (art. 8a, al. 1, litt. a, b et c LAT). Il renforce ainsi l'obligation de réduire la zone

à bâtir surdimensionnée (Waser, op. cit. N. 136, 139 et 143).

4.

4.1.

Pour mettre en œuvre la révision de la LAT entrée en vigueur le 1er mai 2014, en particulier en ce qui concerne les zones à bâtir, notre canton a déterminé les perspectives de habitants et d'emplois qu'il entend atteindre à l'échelle cantonale en 2030, puis en 2040 (195'000 habitants/95'000 emplois d'ici 2030 et 205'000 habitants/105'000 emplois d'ici 2040). En parallèle, il a recensé les réserves de zones à bâtir disponibles dans le canton en décembre 2014. Il en est résulté que par rapport à ces perspectives, les zones à bâtir du canton sont surdimensionnées de 1 à 2%, soit d'environ 60 hectares. Un excédent de zones à bâtir a été identifié dans certaines régions du canton, tandis que d'autres régions en manquent. Le canton a attribué aux différentes régions une enveloppe de croissance de habitant-e-s et d'emplois à l'horizon 2030 puis 2040, en chargeant les communes de ces régions de se réunir pour établir des plans directeurs régionaux (art. 8 et 9 LCAT). Ces plans directeurs identifient les secteurs de développement de chaque région et ceux qui devront sortir de la zone à bâtir pour être rendus à la zone agricole, en fonction de l'enveloppe de croissance attribuée par le canton. Ils se concentrent par ailleurs sur la coordination entre urbanisation et transports, conformément à l'article 8a, alinéa 1, lettre b LAT. Par la mise en œuvre de cette politique, le canton, dont la zone à bâtir est actuellement en léger surdimensionnement au regard de la croissance attendue pour 2030, devrait connaître une situation quasiment à l'équilibre en 2040 (rapport explicatif à l'appui du plan directeur cantonal ("rapport 7 OAT"), ch. 2.4, p. 8 à 15 ; rapport No 18.018 du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 mai 2018, p. 2, ch. 1.4 p. 9 à 12).

Les plans directeurs régionaux ont été approuvés par le Conseil d'État le 2 mai 2018 et leurs options traduites dans des fiches nouvelles ou modifiées du plan directeur cantonal. Ces adaptations du plan directeur cantonal ont été adoptées par le Conseil d'État le 2 mai 2018 et approuvées par le Conseil fédéral le 27 février 2019 (cf. site du SCAT, <https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Pages/Plans-directeurs-regionaux.aspx> et <https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/pdc/Pages/accueil.aspx>). Par conséquent, le plan directeur cantonal et les plans directeurs régionaux ont force obligatoire pour les autorités cantonales et communales (art. 9, al. 5 et 13, al. 1, litt. b LCAT).

4.2.

Les zones cantonales de constructions basses entrent dans la statistique des zones à bâtir avec les autres zones constructibles, définies par les communes (fiche S_29 du plan directeur cantonal "Gérer les résidences secondaires et les zones de constructions basses (ZCB)", p. 261). Par conséquent, comme un surdimensionnement des zones à bâtir du canton a été diagnostiqué, le nouvel article 15 LAT et le plan directeur cantonal imposent la prise en compte des ZCB dans l'étude du redimensionnement de la zone à bâtir, tant sous l'angle de l'article 21, alinéa 2 LAT que du principe de la légalité. Le fait que la ZCB de B. ait déjà été réduite en 1991 (cf. observations du département, p. 2 et pièces littérales No 2 du dossier du département) ne modifie pas cette situation.

5.

5.1.

Aux termes du plan directeur cantonal, la région Centre-Jura, dont fait partie la commune de A., doit soustraire de la zone à bâtir 21 hectares jusqu'en 2030 (fiche U_11 du plan directeur cantonal "Poursuivre une politique d'urbanisation durable", tableau sous ch. 3, p. 154). Selon le rapport justificatif à l'appui du redimensionnement de la ZCB (p. 5), les terrains situés dans cette zone sont potentiellement candidats à un déclassement en zone non constructible parce qu'ils sont éloignés des transports publics, souvent équipés de manière lacunaire, frappés par des contraintes environnementales (présence de forêt, de zones de protection des eaux), situés sur les crêtes du canton où le paysage doit être préservé et ont généralement été peu construits au cours des trois dernières décennies.

Ces critères correspondent à ceux qui sont énoncés par les articles 1, 3 et 15, alinéas 3 et 4 LAT. Ils s'appliquent au secteur B. et plus particulièrement à la parcelle de l'opposante : selon le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultable sur le site internet officiel du canton, ce secteur est éloigné de plus de 200 mètres à vol d'oiseau de la limite de la zone d'urbanisation qui englobe le village de A., dont il est séparé par des terrains classés en zone de crêtes et de forêts et en zone de protection communale. Il fait partie du périmètre [d'un objet] inscrit à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), qui fixe divers objectifs de protection du paysage (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/info-specialistes/conservation-et-developper-la-qualite-du-paysage/paysages-d-importance-nationale/inventaire-federal-des-paysages-sites-et-monuments-naturels-dim/descriptions-des-objets-de-l-ifp.html>). Il n'est pas desservi par les transports publics et n'est pas équipé pour l'amenée d'eau potable et l'évacuation des eaux usées selon l'aperçu de l'état d'équipement des zones de constructions basses du 6 septembre 2017 déposé par le département (annexe 6 à ses observations). En plus d'une ancienne ferme, seule construction qui s'y trouvait en 1991, cinq maisons individuelles y ont été bâties. Entre 1998 et 2017, soit pendant près de 20 ans, le site n'a pas accueilli de nouvelle construction (rapport "zones rouges" du 8 août 1991 à l'attention du Conseil d'État, pièce No 2 du dossier du département ; orthophotos du secteur de 1966, 1990, 1998 et 2017, pièce No 3 du dossier du département). Enfin, une partie de l'article [a] est recouverte de forêt, dont toute construction doit être éloignée d'au moins 30 mètres (art. 16 de la loi cantonale sur les forêts (LCFo), du 6 février 1996). C'est donc à juste titre que le département a examiné si la zone à bâtir pouvait être réduite dans le secteur de B..

5.2.

Des critères identiques ont été appliqués pour le redimensionnement de toutes les zones de constructions basses du canton : leur réduction a porté sur les terrains libres de constructions (sur lesquels ne se trouve aucune construction de plus de 8 m²), sur les terrains construits mais disposant encore de grandes possibilités de bâtir vu leur superficie et sur les terrains touchés par des contraintes environnementales empêchant la construction, par exemple par une aire forestière les rendant inconstructibles (rapport justificatif, ch. 5, p. 7 à 9).

Le bien-fonds de l'opposante correspond au premier critère, puisqu'il ne comporte aucune construction. D'une surface totale de 8'926 m², il est pour l'heure presque totalement classé en zone de crêtes et de forêts. Seule une surface d'environ 576 m², en forme de pointe, se trouve en ZCB. Comme le signale le département dans ses observations, une construction paraît difficile à cet endroit, au vu de la surface en cause et du manque d'équipement du secteur. À cet égard, il convient encore de souligner, à l'instar du

département, que le bien-fonds de l'opposante ne bénéficie pas de servitudes de passage sur les parcelles voisines déjà bâties. Il est donc dépourvu d'accès, car ce dernier ne peut pas être aménagé à travers la zone de crêtes et de forêts, réservée aux constructions agricoles et forestières (art. 2 du décret). Or, un accès suffisant fait également partie des exigences en matière d'équipement (art. 109, al. 1 LCAT). Enfin, il n'est pas exclu que la surface située en ZCB soit en partie frappée par une distance des constructions par rapport à la forêt.

Il apparaît ainsi que le déclassement de la partie du bien-fonds de l'opposante situé en ZCB répond aux principes rappelés ci-dessus en matière de dimensionnement de la zone à bâtir et contribue à concrétiser les options fixées en la matière au niveau cantonal et régional par le plan directeur cantonal.

5.3.

La fiche U_11 du plan directeur cantonal mentionne qu'après l'étape définie pour les besoins en 2030, la région Centre-Jura pourra réaffecter 21 hectares à la zone à bâtir en fonction des besoins en zone à bâtir à l'horizon 2040. L'opposante souhaiterait que son terrain soit soustrait à la construction pour les années à venir, puis reclassé en zone constructible à l'horizon 2040, option à laquelle le département a répondu ne pas pouvoir donner suite.

À cet égard, il convient de préciser que les terrains susceptibles d'être ouverts à la construction à l'horizon 2040 devront répondre aux principes de la LAT rappelés ci-dessus et aux options fixées dans le plan directeur cantonal. Or, le terrain de l'opposante ne remplit pas ces conditions, de sorte qu'un retour futur en zone à bâtir ne peut pas être sérieusement envisagé.

6.

En vertu de l'article 33 LCAT, les inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation s'ils sont majeurs. Une restriction au droit de propriété consécutive à une mesure d'aménagement est réputée inconvénient majeur lorsqu'elle équivaut à une expropriation matérielle (art. 38, al. 1 LCAT). En cas d'expropriation matérielle, une juste indemnité est accordée en application de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 39, al. 1 LCAT). Le droit de demander une indemnité se prescrit par cinq ans dès le jour où la restriction est entrée en vigueur (art. 96 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987).

Une demande d'indemnité doit intervenir indépendamment de la présente procédure d'opposition et doit être adressée à une commission cantonale d'estimation (art. 36, 38 et 94ss LEXUP). Il n'appartient donc pas au département de se prononcer sur la demande formulée à ce sujet par l'opposante.

7.

7.1.

Au vu de ce qui précède, l'opposition doit être levée. Cette décision sera rendue sans frais, par analogie avec l'article 34, alinéa 2 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996.

7.2.

En application de l'article 28, alinéa 1er LCAT, la modification de la zone de constructions basses dans le secteur de B., sur le territoire de la commune de A., est approuvée.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. L'opposition de X. au plan d'affectation cantonal en vue du redimensionnement de la zone de constructions basses est levée.

2. La modification de la zone de constructions basses dans le secteur de B., sur le territoire de la commune de A., est approuvée.

3. La présente décision est rendue sans frais.

Neuchâtel, le 12 février 2020

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

A. Ribaux S. Despland

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