

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2010.117 vom 28. August 2013**

Ne Jurisprudence Adm, 2013-08-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2010.117](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2010.117)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2010.117 du 28 août 2013

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2010.117 del 28 agosto 2013

### **Regeste**

But et effets des zones réservées. En tant que restriction à la garantie de la propriété, la zone réservée doit respecter les conditions de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité (art. 26 et 36 Cst.). Une zone réservée présuppose l'existence d'une intention de planification qui puisse se justifier; c'est en cela que consiste l'intérêt public de la mesure. Il n'est pas nécessaire de prouver que la zone à bâtir est surdimensionnée pour créer une zone réservée. Il suffit de rendre vraisemblable que le plan d'aménagement en vigueur ne correspond pas ou plus au droit et que la zone réservée englobe des territoires qui pourraient être concernés par les modifications nécessaires du plan. En l'espèce, le classement de la parcelle litigieuse, non bâtie, dans une partie de la zone réservée excluant toute demande de permis de construire répond à un intérêt public et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement. En effet, le plan d'aménagement en vigueur est ancien (1984) et délimite une zone à bâtir surdimensionnée. Par ailleurs, il a été constaté qu'un premier projet de révision du plan d'aménagement communal délimitait une zone à bâtir a priori encore surdimensionnée. La délimitation de la zone à bâtir devant être réétudiée à l'échelle communale et régionale, il existe un intérêt public à ce que les autorités communales conservent leur liberté de planification et de décision et maintiennent durant la procédure suffisamment de surfaces libres de construction, dans l'hypothèse où la surface de la zone à bâtir devrait être diminuée. En principe, lorsque le droit change après la décision de première instance, l'autorité de recours examine si la décision attaquée est conforme au droit en vigueur au moment où elle a été rendue. Toutefois, des modifications légales postérieures à la décision de première instance peuvent être prises en considération si des motifs impératifs l'exigent. Par ailleurs, les mesures destinées à garantir la réalisation des plans d'affectation instaurent un régime particulier. Ainsi, les zones réservées introduisent une interdiction générale et temporaire de bâtir qui doit en principe entrer immédiatement en vigueur. A Neuchâtel, elles prennent effet dès le vote du législatif communal.

\_\_\_\_\_ Par arrêt du 23 janvier 2015 (Réf.: [CDP.2013.289-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

### **Volltext**

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 23.01.2015 [CDP.2013.289-AMTC]

A.

La société X. (ci-après: la société simple, respectivement la recourante) est propriétaire de l'article [a] du cadastre de B., classé en zone d'habitation à moyenne densité (ci-après : ZHMD) par le plan d'aménagement communal sanctionné par le Conseil d'Etat le 8 janvier

1984.

B.

Un projet de nouveau plan d'aménagement communal pour le territoire de B., approuvé par le Département de la gestion du territoire (ci-après : le département) le 17 mars 2004 et mis à l'enquête publique du 9 juillet au 9 septembre 2004, a prévu de classer la parcelle précitée pour une partie en zone mixte à moyenne densité, en exigeant que 20% au moins des constructions soient dévolus dans cette zone à des activités artisanales, commerciales et tertiaires de petite importance, et pour l'autre en ZHMD. Il a par ailleurs inclus ce terrain dans un périmètre soumis à plan directeur de quartier. Ce projet a suscité une opposition de la part de l'ancienne propriétaire de la parcelle.

Par décision du 21 mai 2008, le Conseil d'Etat a partiellement admis le recours déposé par l'ancienne propriétaire contre la décision du Conseil communal levant son opposition au projet de nouveau plan d'aménagement communal. Dans cette décision, il a constaté que le recours était repris en son nom et pour son propre compte par la société simple, nouvelle propriétaire de l'article [a]. Il a considéré que l'affectation de cette parcelle en zone mixte à moyenne densité et en ZHMD était justifiée, mais que la nécessité de fixer un taux minimum d'activité de 20% en zone mixte, contestée dans l'opposition, n'était pas établie. Il a par ailleurs relevé que, prises dans leur globalité, les zones d'habitation prévues par le nouveau plan d'aménagement étaient surdimensionnées compte tenu du potentiel des zones déjà existantes et des perspectives démographiques à l'horizon 2020. Il a dès lors refusé d'approuver le projet de plan d'aménagement et renvoyé le dossier au Conseil communal, notamment pour qu'il redimensionne la zone à bâtir et justifie la fixation d'un taux minimum d'activité de 20% pour les zones mixtes, puis modifie son plan d'aménagement au sens des considérants. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

Le 21 mai 2008 également, le Conseil d'Etat a rejeté le recours déposé par la propriétaire d'autres parcelles situées à B., tout en refusant d'approuver le plan d'aménagement communal et en renvoyant le dossier au Conseil communal pour qu'il redimensionne la zone à bâtir puis modifie son plan d'aménagement au sens des considérants. Par arrêt du 27 mai 2010, le Tribunal administratif a rejeté le recours interjeté contre cette décision.

C.

Dans l'intervalle, le 6 février 2009, la société simple a déposé auprès de la commune une demande de sanction préalable pour la construction de 25 villas, les unes mitoyennes, les autres individuelles, sur l'article [a]. Préavis favorablement par la commission d'urbanisme communale à condition qu'une route commune desservant également la parcelle voisine soit construite, le dossier a fait l'objet d'un préavis négatif du service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT). Celui-ci s'est référé à de précédents courriers qu'il avait adressés à la commune pour l'inviter à classer sa zone d'urbanisation en zone réservée, de manière à ne pas entraver l'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement communal suite aux décisions du Conseil d'Etat. Indépendamment de cette question, le SCAT a relevé que le projet n'était pas conforme aux prescriptions du règlement d'aménagement communal (ci-après : RA) relatives à l'affectation de la zone, à la typologie des habitations et à la longueur des bâtiments, ainsi qu'à l'article 24 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996, interdisant le croisement de gabarits. Le Conseil communal a dès lors fait savoir à la société simple qu'il n'était pas en mesure de lui octroyer une sanction préalable, par courrier du 25 mai 2009.

La société simple a sollicité le 8 juin 2009 une nouvelle demande de sanction préalable pour la construction de 20 villas individuelles sur l'article [a], accompagnée de nouveaux plans présentés comme étant conformes au règlement d'aménagement communal. Ce nouveau projet a été préavisé favorablement par la commission d'urbanisme communale, à la même condition que précédemment. Cependant, le SCAT a une nouvelle fois rendu un préavis négatif, le 7 août 2009, en rappelant la nécessité de classer au plus vite la zone d'urbanisation en zone réservée. Une séance réunissant des représentants de la commune et de la société simple a eu lieu le 7 septembre 2009. Suite à cette réunion, la société simple a fait savoir au Conseil communal, par courrier du 9 septembre 2009, qu'elle partait du principe que tous les terrains de la commune seraient "mis en zone de réserve sans pour autant bloquer les procédures de demande de permis de construire", que le règlement d'aménagement de 1984 s'appliquait à toutes nouvelles constructions et qu'après l'octroi d'une sanction définitive, les constructeurs disposaient d'un délai de deux ans, non prolongeable, pour construire ou tout au moins débiter de manière significative et irréversible la construction des bâtiments autorisés. Elle a dès lors annoncé qu'elle allait modifier son dossier de demande de sanction préalable de manière à tenir compte des exigences de la commission d'urbanisme relatives à l'aménagement d'une route d'accès commune desservant également la parcelle voisine. Une nouvelle demande de sanction préalable a ainsi été déposée, le 2 novembre 2009.

Par courrier du 9 novembre 2009, le Conseil communal a rappelé à la société simple que la zone à bâtir délimitée dans le projet de nouveau plan d'aménagement communal avait été jugée surdimensionnée par le Conseil d'Etat, qu'un recours d'une autre propriétaire sur cette question était pendant au Tribunal cantonal et qu'un arrêté classant toute la zone d'urbanisation existante en zone réservée allait dès lors être soumis au Conseil général. Suite à cette lettre et après une séance tenue le 8 février 2010 et réunissant des représentants de la commune, de la société simple et le propriétaire voisin, la société simple a demandé au Conseil communal, par courrier du 16 février 2010, de statuer formellement sur la demande de sanction préalable déposée le 2 novembre 2009.

Dans un courrier du 25 février 2010 n'indiquant pas de voies de recours, le Conseil communal a rappelé les préavis négatifs rendus par le SCAT et fait savoir à la société simple qu'il ne pouvait pas lui octroyer de permis de construire.

D.

La société simple a recouru contre cette décision par mémoire du 15 avril 2010. Estimant que le courrier du 25 février 2010 du Conseil communal devait être considéré comme une décision administrative, elle s'est prévalu d'une constatation inexacte des faits pertinents, dans la mesure où tant le plan d'aménagement communal de 1984 que le projet de nouveau plan d'aménagement communal de 2004 classaient sa parcelle en zone à bâtir et où aucun élément concret ne permettait d'affirmer que la zone à bâtir projetée par la commune et jugée surdimensionnée par le Conseil d'Etat l'était effectivement dans le quartier où se trouve la parcelle. Elle a ensuite allégué que le refus de sa demande de sanction préalable constituait une restriction de son droit de propriété dépourvue de base légale, puisqu'aucune zone réservée n'était encore adoptée. Partant du principe qu'en bloquant sa demande de sanction préalable, le Conseil communal faisait application du principe dit de "l'effet anticipé négatif", selon lequel un projet conforme à la planification en vigueur mais contraire à une planification projetée peut être refusé, elle a rappelé qu'un tel refus devait reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public et respecter le principe de la

proportionnalité. A cet égard, elle a relevé que le Conseil communal n'avait rendu aucune décision d'interdiction temporaire de bâtir au sens de l'article 100 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, de sorte que la suspension de sa demande de sanction préalable ne reposait sur aucune base légale. Elle a ajouté que pour répondre à un intérêt public, une interdiction temporaire de bâtir devait être justifiée par une intention réelle de planification, condition non réalisée en l'espèce puisque ni le Conseil communal ni le Conseil d'Etat dans sa décision sur recours du 21 mai 2008 n'avaient mis en cause le futur classement de sa parcelle en zone à bâtir. Enfin, elle a signalé qu'elle avait consenti une somme totale de Fr. 521'739.- pour son projet de construction sur l'article [a]] et qu'il n'existait dès lors pas de rapport raisonnable entre l'intérêt public très éventuel consistant à classer sa parcelle en zone non constructible et son intérêt privé à voir son projet se réaliser. Estimant qu'aucun obstacle ne s'opposait à la délivrance d'une sanction préalable, puisqu'elle avait passé avec les propriétaires voisins des conventions assurant un accès à sa parcelle conforme aux exigences de la commission d'urbanisme et avait déposé un deuxième projet respectant les dispositions en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, elle a réservé toute prétention ultérieure de sa part envers la commune en remboursement des frais engagés pour sa demande de construction. Elle a conclu à l'annulation de la décision attaquée et, principalement, à ce qu'une sanction préalable lui soit accordée, subsidiairement à ce que la cause soit renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

E.Par courrier du 14 juillet 2010, avant le dépôt de ses observations sur le recours, le Conseil communal a demandé une suspension de la procédure durant trois mois, en exposant que des pourparlers étaient en cours entre la commune, le SCAT et différents propriétaires concernés. Consultés par le service juridique de l'Etat (ci-après : service juridique), chargé de l'instruction de la cause, la recourante et le Département de la gestion du territoire n'ont émis aucune objection à cette demande. L'instruction du recours a dès lors été suspendue jusqu'au 31 octobre 2010, par décision de l'autorité de céans du 8 septembre 2010.

Par courrier du 28 octobre 2010, le Conseil communal a annoncé au service juridique qu'il avait entamé la révision du plan d'aménagement communal et a dès lors sollicité une prolongation de la suspension de la procédure pour trois mois supplémentaires. Au vu de ce courrier, le service juridique a proposé aux parties de maintenir la suspension de la procédure de recours jusqu'au 31 janvier 2011.

F.Par courrier du 14 décembre 2010, le département a fait savoir au service juridique que le Conseil général de la commune avait adopté le 9 décembre 2010 une zone réservée. Il a précisé que celle-ci prévoyait dans certains secteurs du territoire communal la possibilité d'octroyer des permis de construire pour des projets n'entravant pas le futur plan d'aménagement et rendait d'autres secteurs inconstructibles. Compte tenu de cette information, le service juridique a avisé les parties que sans nouvelles de leur part, la suspension de la procédure de recours serait maintenue jusqu'à l'échéance du délai référendaire contre l'arrêté adoptant les zones réservées puis, en l'absence de demande de référendum, jusqu'à l'issue du délai de mise à l'enquête publique des zones réservées. Il leur a demandé de prendre position sur la suite à donner à la procédure au terme de cette échéance (cf. courriers du service juridique aux parties des 21 décembre 2010 et 17 février 2011).

Par lettre du 3 mars 2011, la société simple a annoncé qu'elle s'était opposée à la création de la zone réservée, qui classait sa parcelle dans un secteur inconstructible, et qu'elle sollicitait la reprise de la procédure de recours. Le 10 mai 2011, après avoir consulté les parties, le service juridique leur a annoncé que la procédure de recours resterait suspendue jusqu'au 15 juin 2011, en demandant au Conseil communal et à la recourante de le renseigner dans le même délai sur l'état de procédure d'opposition à la zone réservée.

G.Par mémoire du 7 juin 2011, la société simple a recouru auprès de l'autorité de céans contre la décision du 6 mai 2011 du Conseil communal levant son opposition à la création de la zone réservée et retirant l'effet suspensif à un éventuel recours contre cette décision. Les faits qui sont à la base de cette décision sont les suivants :

Du 4 février au 7 mars 2011 a été mis à l'enquête publique l'arrêté du Conseil général de B. prévoyant la création d'une zone réservée au sens de l'article 57 LCAT "sur la zone de réserve et la zone d'urbanisation du [plan d'aménagement communal] de 1984" (ci-après : l'arrêté). Selon le plan intitulé "délimitation de la zone réservée sur le PAL de 1984" joint au rapport du 30 novembre 2010 à l'appui de la création d'une zone réservée (ci-après : rapport), cette zone recouvre la totalité de la zone d'urbanisation définie dans le plan d'aménagement de 1984, à l'exception de deux secteurs soumis à plan spécial. Aux termes de l'article 1er, alinéa 3 de l'arrêté, elle est créée pour une durée n'excédant pas cinq ans, sous réserve d'une prolongation par le Conseil d'Etat en raison de circonstances particulières. Dans cette zone, rien ne doit être entrepris qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation futur (art. 1er, al. 2 de l'arrêté). Les secteurs en "zone de réserve" selon le plan de 1984 sont inconstructibles, de même que deux autres secteurs de la zone d'urbanisation définie par ce plan (secteurs A et B), désignés sur le plan intitulé "création d'une zone réservée", du 30 novembre 2010 (art. 2, al. 1 et 2 litt. a de l'arrêté). Les autres secteurs de la zone réservée peuvent faire l'objet de demandes de permis de construire, à certaines conditions fixées par l'article 2, alinéa 2, lettres b et c de l'arrêté. La parcelle appartenant à la société simple constitue le secteur inconstructible A sur le plan de la zone réservée. Selon le rapport, la zone réservée a pour but d'offrir une solution transitoire dans l'attente de la sanction du futur plan d'aménagement communal, en permettant la réalisation de constructions ne remettant pas en cause celui-ci (cf. rapport, p. 5).

Dans son opposition à la création de la zone réservée, la société simple s'est plainte d'une restriction à la garantie de la propriété. Elle a allégué que d'un point de vue matériel, cette mesure ne reposait pas sur une base légale suffisante, dès lors que l'arrêté du Conseil général relatif à la zone réservée fixe la durée maximale de la zone réservée, mais non la limite temporelle exacte correspondant à la durée nécessaire pour élaborer le nouveau plan d'aménagement communal. Elle a nié l'intérêt public de la zone réservée, en relevant que dans sa décision du 21 mai 2008, l'autorité de céans avait admis le classement en zone à bâtir de sa parcelle au même titre que celui de trois fonds voisins, eux aussi inclus dans la zone réservée mais pouvant faire l'objet de demandes de permis de construire. Elle a exposé qu'il n'y avait pas lieu, dans le cadre de la zone réservée, d'admettre des possibilités de construire sur ces fonds et non sur le sien. Elle s'est donc prévalu d'une inégalité de traitement, en affirmant qu'aucun intérêt public ne pouvait justifier de traiter différemment des terrains situés au même endroit, équipés de la même manière et classés dans la même zone dans le plan d'aménagement de 1984. Par ailleurs, elle a invoqué une violation du principe de la proportionnalité, d'une part parce que, contrairement à ce qui est prétendu

dans le rapport, sa parcelle n'est pas située en périphérie de la zone d'urbanisation, que les besoins démographiques de la localité de B. et de C. dans son ensemble ont évolué à la hausse depuis l'élaboration du premier projet de nouveau plan d'aménagement communal et que la zone réservée adoptée par le Conseil général est ainsi trop vaste. D'autre part, parce que sa première demande de sanction préalable date de 2009 et que la création de la zone réservée pourrait donc entraîner une impossibilité de bâtir sur son terrain allant jusqu'à sept ans voire plus, restriction sans commune mesure avec le but poursuivi dans le cadre des travaux actuels de révision du plan d'aménagement communal et consistant à délimiter de manière exacte la zone à bâtir. Elle a expressément réservé toute prétention de sa part pour expropriation matérielle résultant de la durée de cette interdiction de bâtir.

Dans sa décision du 6 mai 2011 levant l'opposition de la société simple, le Conseil communal a exposé que la création d'une zone réservée reposait sur une base légale, à savoir les articles 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 et 57 LCAT. Il a considéré que cette zone répondait à un intérêt public, puisque selon les décisions du 21 mai 2008 du Conseil d'Etat et l'arrêt du 27 mai 2010 du Tribunal administratif, la zone à bâtir du territoire de B. est surdimensionnée, et qu'en vertu de l'article 35 LAT, les cantons devaient veiller à ce qu'une planification conforme à ladite loi soit établie dans les huit ans à compter de l'entrée en vigueur de cette dernière. Il a ajouté que la délimitation de la zone réservée respectait le principe de la proportionnalité, car elle ne dépasse ce qui est indispensable ni en surface, ni en contenu, ni en temps, ce qui n'aurait pas été le cas si seuls les terrains pour lesquels des permis de construire avaient été déposés avaient été classés en zone réservée. Quant à la durée de la zone réservée, il a relevé que son maximum de cinq ans résultait clairement de la LAT et de la LCAT et qu'il avait l'intention de soumettre le nouveau plan d'aménagement communal en cours d'élaboration au Conseil général avant l'échéance de ce délai. Au sujet de l'inégalité de traitement invoquée par la société simple, il a souligné que le principe de l'égalité de traitement avait une portée relative en matière d'aménagement du territoire et que la parcelle de la société simple, de grandes dimensions et située en bordure d'une zone d'utilisation différée non constructible, se différenciait en cela des autres parcelles "largement non construites" du territoire communal. Il a retenu que de ce fait, il était soutenable de classer cette parcelle dans une zone réservée inconstructible, pour contribuer à ce "qu'une surface de terrains suffisante ne soit pas construite dans l'hypothèse où la commune devrait redimensionner sa zone à bâtir." Il a précisé que la demande de sanction préalable déposée précédemment par la société simple était sans influence sur ce classement, dès lors qu'il l'avait refusée par décision du 25 février 2010 et que le projet concerné par cette demande ne correspondait pas, du point de vue de la typologie des constructions, aux intentions de la commune dans ce secteur. Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil communal a levé l'opposition de la société simple et retiré l'effet suspensif à un éventuel recours contre sa décision, afin de ne pas entraver l'élaboration du futur plan d'aménagement communal.

H. La société simple a recouru contre cette décision par mémoire du 7 juin 2011. Elle invoque une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents, en alléguant que les parcelles du territoire de B. en construction ou sur le point d'être construites, y compris la sienne, atteignent une surface totale de 95'245 m<sup>2</sup>; que selon diverses études, un critère de 2,5 habitants par logement en moyenne, et non plus de 5 comme retenu par le SCAT et le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure ayant mené aux décisions du 21 mai 2008, doit être pris en compte pour dimensionner les zones à bâtir et que cette évolution sociale et

démographique justifie la délimitation d'une zone à bâtir disponible de 120'000 m<sup>2</sup> telle qu'évaluée en 2004, et non sa restriction. Elle estime ainsi que le motif tiré par le Conseil communal du surdimensionnement de la zone à bâtir pour refuser la constructibilité immédiate de sa parcelle repose sur des critères inadaptés et que la décision attaquée est de plus insuffisamment motivée, puisqu'elle ne justifie ce refus ni mathématiquement ni juridiquement.

Sous l'angle de la violation du droit, la recourante prétend qu'il n'est pas établi que la zone à bâtir est surdimensionnée sur le territoire communal et viole ainsi l'article 15 LAT, dès lors que la situation a beaucoup évolué depuis l'arrêt du Tribunal administratif du 27 mai 2010. Elle rappelle que celui-ci retient, selon la méthode des tendances probables, qu'une surface disponible de 92'000 m<sup>2</sup> est suffisante pour absorber la demande dans les quinze ans à venir, alors que le Conseil communal lui-même a confirmé le développement démographique et économique du secteur dans un "état de situation" établi en juin 2010, qui annonce une augmentation prévue de 339 habitants, largement supérieure à celle estimée par le SCAT dans le cadre de la procédure de recours contre le plan d'aménagement de 2004.

La recourante reprend ensuite les arguments formulés dans son opposition à la zone réservée en ce qui concerne la base légale de cette mesure et son intérêt public. Sur ce dernier point, elle allègue que les arguments du Conseil communal tirés de la situation et de la surface de sa parcelle ne sont pas suffisamment établis pour justifier son classement en zone réservée inconstructible. Elle nie le fait que sa parcelle soit située en périphérie de la zone d'urbanisation comme l'affirme le Conseil communal et maintient que la surface de ce terrain est adaptée aux besoins actuels en zone à bâtir, de sorte que la très grave atteinte à la garantie de la propriété qu'implique la création de la zone réservée inconstructible viole le principe de la proportionnalité. Elle répète que la violation de ce principe est également due à la durée de cette mesure, qui pourrait durer jusqu'à sept ans depuis le dépôt de sa première demande de sanction préalable.

Par ailleurs, la recourante soutient qu'une planification doit être objectivement soutenable, c'est à dire non arbitraire, pour justifier une inégalité de traitement, et qu'elle doit en outre respecter une cohérence dans la séparation du bâti et du non-bâti. A ce propos, elle remarque que l'ensemble des biens-fonds entourant sa parcelle est classé en zone réservée constructible alors que tous ces terrains sont équipés de la même manière. Elle ajoute que d'autres parcelles d'une surface très importante, situées en limite de forêt ou de zone agricole, ont été classées en zone réservée constructible. Enfin, elle signale que son terrain est situé plus favorablement que certains biens-fonds voisins en termes d'accès aux transports publics. Elle conclut de ce qui précède que le classement de sa parcelle en zone réservée inconstructible n'est dès lors pas soutenable et doit être qualifié d'arbitraire.

Pour terminer, après avoir mis en balance l'intérêt de la commune à mettre en oeuvre une nouvelle planification et son propre intérêt à réaliser son projet, qui a fait selon elle l'objet de promesses de l'autorité communale, elle estime que l'autorisation qui fait l'objet de son premier recours auprès de l'autorité de céans doit lui être accordée.

A titre de preuves, elle réserve notamment l'audition de deux témoins. Elle conclut à la jonction des deux procédures de recours, à ce que la procédure de recours contre le refus de lui accorder une sanction préalable soit reprise et au classement de sa parcelle en zone d'urbanisation immédiatement constructible, le tout sous suite de frais et dépens.

I.Par courrier du 21 juin 2011, le service juridique a proposé aux parties de joindre les deux procédures de recours décrites ci-dessus et a sollicité les observations du Conseil communal et du Département de la gestion du territoire.

Le 12 juillet 2011, le Conseil communal a fait savoir au service juridique qu'il n'était pas opposé à la jonction des causes et qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur l'un ou l'autre des recours déposés par la société simple.

Le 22 août 2011, le département a annoncé qu'il se ralliait à la proposition de joindre les causes. Sur le fond, il a conclu au rejet des deux recours, en soulignant notamment que la situation des parcelles du secteur dit de D. n'était pas identique à celle de la parcelle de la recourante, notamment en raison de l'existence de plans de quartier dans ce secteur. Ses autres observations seront reprises ci-après dans la mesure nécessaire.

J.Dans le cadre d'un deuxième tour d'écritures, la recourante a répété, par courrier du 7 septembre 2011, que la zone à bâtir définie par le plan d'aménagement de 1984 ne pouvait pas être considérée comme surdimensionnée, en particulier sur sa parcelle expressément considérée comme constructible par l'autorité de céans dans sa décision statuant sur le recours déposé contre le projet de plan d'aménagement de 2004. En ce qui concerne le principe de l'égalité de traitement, elle a reproché au département de ne pas avoir pris en considération dans ses observations sur son recours contre la création de la zone réservée les articles [b] et [c], classés en zone réservée constructible bien que leur situation et leur équipement soit identiques à ceux de son terrain. A ce sujet, elle a réservé le témoignage d'un membre d'un bureau d'ingénieurs lui ayant demandé l'autorisation de construire la voie d'accès commune prévue dans le cadre de sa demande de sanction préalable, pour assurer un accès à des bâtiments en cours de construction sur l'article [b]. Enfin, elle a allégué que l'arrêté délimitant la zone réservée, adopté postérieurement à sa demande de sanction préalable, ne pouvait s'appliquer à cette demande, faute de motifs impératifs.

K.Le 15 février 2012, pour faire suite à une réquisition formulée dans le recours contre la création de la zone réservée, l'administration communale a transmis au service juridique divers courriers électroniques échangés par la commune et le SCAT au sujet des articles [b] et [c].

L.Le 14 mars 2012, le service juridique a transmis aux parties intéressées des lettres du 23 février 2012 du SCAT et du 24 février 2012 du mandataire du Conseil communal. Il a relevé que, selon ces documents, la commune de B. allait soumettre sous peu un projet de plan d'aménagement communal révisé au SCAT, pour examen préalable; que dans ce projet, la parcelle de la société simple était classée en zone à bâtir; et que le SCAT aurait besoin de plusieurs mois pour effectuer l'examen préalable de ce nouveau plan d'aménagement, son préavis pouvant être influencé par la fusion de B. et de 14 autres communes de C. pour créer la commune de C.. Il a par ailleurs annoncé que le dossier ne ferait pas l'objet d'actes d'instruction supplémentaires. Il a confirmé ce dernier point au mandataire de la recourante par courrier du 3 avril 2012, en précisant qu'il renonçait aux auditions de témoins réservées dans les recours et dans les observations du 7 septembre 2011 de la société simple. Cette information n'a pas suscité d'observations de la part de la recourante.

M.Le 5 septembre 2012, le Conseil communal a adressé à divers destinataires, notamment à la recourante et au service juridique, copie d'un courrier de sa part au chef du département. Dans cette lettre, il explique qu'il a été constaté, lors d'une séance ayant réuni des

représentants de la commune et du SCAT, que la planification prévue dans le projet de nouveau plan d'aménagement pour le quartier A. "posait problème" et que le projet de nouveau plan d'aménagement ne pourrait pas être finalisé pour la fin de l'année 2012. Le Conseil communal annonce donc que la zone réservée sera maintenue et que le dossier concernant la révision du plan d'aménagement sera transmis à la commune de C.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Les recours déposés par la société simple ont trait à deux procédures successives mais liées, qui concernent la même parcelle. Ils contiennent des arguments proches, susceptibles d'être traités dans la même décision. Il convient donc de les joindre, par économie de procédure.

1.2.

Déposés dans les formes et délai prévus par les articles 34 et suivants de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, les recours doivent être déclarés recevables.

2.

2.1.

L'adaptation des plans d'affectation constitue une entreprise de longue haleine. C'est pourquoi, durant cette phase, les autorités doivent pouvoir disposer d'instruments destinés à sauvegarder leur liberté d'appréciation et à éviter que des constructions ne mettent en péril l'aménagement projeté (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, N. 443). Les zones réservées constituent l'un de ces instruments : l'article 27, alinéa 1 LAT prévoit que s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. Quant à l'article 57, alinéa 2 LCAT, il dispose que rien ne doit être entrepris à l'intérieur d'une zone réservée qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation. Les zones réservées ont ainsi pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée) (Ruch, in *Commentaire LAT, Genève-Zürich-Bâle* 2010, N. 21 ad art. 27).

Les articles 45 et suivants LCAT prévoient que les communes sont habilitées à délimiter dans leurs plans d'aménagement divers type de zones, qui viennent s'ajouter aux zones à bâtir, aux zones agricoles et aux zones à protéger exigées par l'article 14, alinéa 2 LAT. Les zones réservées en font partie et sont donc adoptées selon la procédure d'adoption et de sanction des plans d'affectation communaux (art. 89ss LCAT; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, *op.cit.*, N. 484).

2.2.

L'effet des zones réservées est décrit par les articles 27, alinéa 1, 2<sup>ème</sup> phrase LAT et 57, alinéa 2 LCAT, précités (cf. DFJP/OFAT, *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Berne 1981, N. 12 et 13 ad art. 27; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, *op. cit.*, N. 460 à 462; Ruch, *op. cit.*, N. 45 et 46 ad art. 27) : rien ne doit y être entrepris qui puisse entraver l'établissement des dispositions d'aménagement projetées. En d'autres termes,

seules les constructions qui n'entravent pas l'aménagement futur du lieu peuvent recevoir l'aval des autorités. Il appartient à l'autorité responsable de la planification de définir dans chaque cas la nature et les effets des mesures qu'elle ordonne. En ce qui concerne la zone réservée, celle-ci permet :

·D'interdire toute construction ou modification (effet anticipé négatif), en particulier lorsque les intentions portant sur la future planification ne sont pas encore très concrètes, étant précisé qu'une interdiction absolue ne doit pas violer le principe de la proportionnalité;

·D'autoriser des constructions à condition qu'elles ne menacent pas le futur plan d'affectation (art. 27, al. 1, 2<sup>ème</sup> phrase LAT). Dans ce cadre, des projets de construction peuvent être autorisés, pour autant qu'il soit avéré qu'ils pourraient l'être aussi si le nouveau régime était déjà entré en vigueur. Par ailleurs, même si la loi ne le formule pas expressément, les projets en question doivent aussi être conformes au régime encore en vigueur. Cette exigence se déduit du but des zones réservées, ainsi que du sens de l'article 27, alinéa 1, 2<sup>ème</sup> phrase LAT, qui introduit un "effet anticipé négatif assoupli";

·D'interdire des constructions déjà autorisées, mais se trouvant en contradiction avec l'objectif de la planification.

Les zones réservées ayant pour fonction d'assurer provisoirement une certaine situation dans la perspective d'une nouvelle organisation des affectations, elles doivent en principe entrer en vigueur immédiatement c'est à dire, à Neuchâtel, dès le vote du législatif communal (art. 92, al. 2 LCAT) (ATF 120 Ia 209, consid. 5 p. 212 ■ JT 1996 I 547; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 461/462).

### 2.3.

Il ressort de ces principes que, contrairement à ce qu'affirme la recourante dans ses observations du 7 septembre 2011, l'arrêté délimitant une zone réservée sur le territoire de la localité de B. est susceptible de s'appliquer à sa parcelle, même si une demande de sanction préalable a été déposée pour celle-ci avant l'adoption dudit arrêté par le Conseil général.

Il convient toutefois de vérifier si la zone réservée définie par l'arrêté répond aux conditions fixées par la législation sur l'aménagement du territoire pour l'adoption d'une telle zone.

### 3.

#### 3.1.

En tant que restriction à la garantie de la propriété, la zone réservée doit respecter les conditions de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité (art. 26 et 36 de la Constitution fédérale (Cst.), du 18 avril 1999). Elle donne lieu à indemnité si elle équivaut à une expropriation (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 455).

#### 3.2.

Il est reconnu que l'article 27 LAT offre une base légale suffisante pour l'établissement de zones réservées et ne nécessite pas de dispositions cantonales d'exécution, sauf pour désigner l'autorité compétente et la procédure conduisant à la création de zones réservées, ce qui a été fait aux articles 57 et 89 et suivants LCAT (Ruch, op. cit., N. 24 ad art. 27; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 456; ATF 136 I 142, consid 3.2 p. 145).

Dans ces conditions, on ne saurait considérer que la création de la zone réservée litigieuse, qui se fonde sur les articles 27 LAT et 57 LCAT, ne repose pas sur une base légale suffisante. Ces dispositions fixent la durée maximale des zones réservées, qui est de cinq ans, sous réserve de prolongation en raison de circonstances particulières et avec l'accord du Conseil d'Etat. Par conséquent, c'est à tort que la recourante prétend que l'arrêté définissant la zone réservée litigieuse, qui reprend les termes de ces dispositions, est dépourvu de base légale matérielle sous prétexte qu'il ne fixe pas la date exacte à laquelle cette mesure prendra fin. En effet, la durée maximale de la zone réservée et ses conditions de prolongation sont des critères qui permettront de vérifier si cette mesure, qui ne doit pas durer plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi, respecte le principe de la proportionnalité (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 458). Par ailleurs, la fixation d'une limite temporelle exacte n'est pas envisageable, car la durée des différentes phases de procédure menant à l'adoption et à la sanction du nouveau plan d'aménagement communal ne peut être connue d'avance avec précision. C'est dans le cadre d'une éventuelle demande d'indemnité pour expropriation matérielle intervenant ultérieurement qu'une dimension temporelle précise pourrait être prise en considération, en tant que critère contribuant à juger de la gravité de l'atteinte à la garantie de la propriété subie par les propriétaires soumis à la zone réservée (cf. Ruch, op. cit., N. 49ss ad art. 27).

#### 4.4.1.

Une zone réservée présuppose l'existence d'une intention de planification qui puisse se justifier; c'est en cela que consiste l'intérêt public de la mesure (ATF 113 Ia 362, consid. 2a p. 365 ■ JT 1989 I 442).

Premièrement, l'intention de modifier le plan d'aménagement doit être relativement concrète pour justifier la délimitation d'une zone réservée. Le degré de concrétisation ne doit toutefois pas être jugé avec trop de sévérité. En effet, le plan délimitant une zone réservée n'est pas encore un plan d'affectation, procédure dans laquelle le droit matériel sera adopté. En règle générale, on exigera une prise de décision de la collectivité compétente allant dans le sens d'une volonté clairement exprimée de modifier les plans. Une décision formelle n'est pas requise; un simple projet de plan directeur régional ou un mandat d'étude confié à un bureau d'urbaniste, par exemple, suffira à manifester une volonté suffisamment claire et contraignante. Par contre, lorsque l'intention de modifier la planification n'est concrétisée qu'après le dépôt d'une demande d'autorisation de construire, voire seulement lors de la procédure de recours, des problèmes (de droit transitoire) peuvent surgir et une pesée des intérêts s'impose. Il s'agit d'une part d'examiner l'intérêt du maître d'ouvrage à la réalisation de la construction et d'autre part les intérêts de la collectivité à la modification des plans (ATF 118 Ia 510, consid. 4d,e p. 514 ■ JT 1994 I 429; arrêt du Tribunal administratif vaudois du 2 décembre 2006 AC.2006.0036 consid. 3b; Ruch, op. cit., N. 27 ad art. 27; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 457).

#### 4.2.

Il ressort du dossier et des décisions de l'autorité de céans du 21 mai 2008 que la commune de C. a entamé la révision de son plan d'aménagement de manière sérieuse et effective dès le mois de juin 1999, en mandatant à cet effet un bureau d'urbaniste. Depuis ce moment se sont suivies diverses études et présentations de planification au public, l'adoption et la mise à l'enquête publique d'un projet en 2004, une procédure d'opposition puis de recours contre celui-ci, le refus de son approbation par décisions du 21 mai 2008 de l'autorité de céans et le

renvoi du dossier à la commune pour qu'elle procède au redimensionnement de la zone à bâtir prévue. Les décisions concernant les oppositions au projet de 2004 sont entrées en force et les autorités communales ont rencontré à plusieurs reprises le SCAT et le chef du département pour définir le dimensionnement correct de la zone à bâtir (cf. rapport, p. 5). Un nouveau projet de plan d'aménagement révisé a été soumis au SCAT pour examen préalable en mars 2012, selon les informations fournies par ledit service au service juridique. Il n'est dès lors pas contestable qu'une intention de planification concrète et ininterrompue existe sur le territoire de B. depuis plusieurs années. Cette intention n'est pas liée au dépôt d'une demande de sanction préalable par la société simple. La nécessité de redimensionner la zone à bâtir était connue de celle-ci, qui n'a pas recouru contre la décision du 21 mai 2008 de l'autorité de céans exigeant le redimensionnement de la zone à bâtir, lorsqu'elle a déposé une première demande de sanction préalable sur sa parcelle.

#### 4.3.

Deuxièmement, l'intention de modifier la planification doit se justifier par la nécessité d'une planification. Tel est le cas par exemple lorsque la réglementation actuelle de l'utilisation du sol est contraire à la mission constitutionnelle et légale de planification. Dans un tel cas, la loi elle-même exige une planification (art. 35, al. 1, litt. b LAT). De manière générale, l'intention de modifier la planification sera admissible lorsque la modification du plan répond à un intérêt public et qu'elle est prépondérante par rapport aux intérêts privés à conserver la situation juridique existante. Les conditions énumérées à l'article 21, alinéa 2 LAT (modification sensible des circonstances) ne doivent pas encore être réalisées lors de la délimitation de la zone réservée, mais uniquement lors du changement du plan d'affectation. Il suffit par exemple que l'autorité puisse prouver avec assez de vraisemblance que le plan d'aménagement en vigueur ne correspond pas ou plus au droit et que la zone réservée englobe des territoires qui pourraient être concernés par les modifications nécessaires du plan. Il n'est cependant pas nécessaire de prouver que la zone à bâtir est surdimensionnée; la zone réservée peut aussi servir à assurer la modification d'un plan d'affectation conforme au droit fédéral (Ruch, op. cit., N. 25 ad art. 27 et les références citées).

#### 4.4

La recourante allègue que le surdimensionnement de la zone à bâtir allégué par l'autorité intimée à l'appui de la création de la zone réservée n'est pas établi et que les décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal administratif qui admettent ce surdimensionnement pour le projet de 2004 se basent sur des données qui ne sont plus adaptées.

Or, au vu des principes qui viennent d'être cités, il n'est pas nécessaire de prouver que la zone à bâtir est surdimensionnée pour créer une zone réservée. Il suffit de rendre vraisemblable que le plan d'aménagement en vigueur - soit en l'occurrence le plan d'aménagement de 1984, puisque le projet de plan d'aménagement de 2004 n'a pas pu être adopté - ne correspond pas ou plus au droit et que la zone réservée englobe des territoires qui pourraient être concernés par les modifications nécessaires du plan.

D'une manière générale, les plans d'affectation ne peuvent remplir leurs fonctions que s'ils ont un caractère stable. L'aménagement du territoire n'en demeure pas moins une tâche continue et les plans d'affectation, confrontés à des changements de situation de fait ou de droit, doivent être si nécessaire modifiés, de façon à faire concorder la planification et la réalité. En effet, une mesure d'aménagement dépassée n'est plus conforme à la LAT et à la

garantie de la propriété. Le délai de stabilité des plans d'affectation devrait être fixé à quinze ans au moins, par référence à l'article 15, lettre b LAT qui prévoit que les zones à bâtir sont celles qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir. En tous les cas, on ne peut plus compter sur la stabilité d'un plan d'affectation vingt ans après son adoption (ATF 121 II 317, consid. 12b p. 345; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 414).

Le plan d'aménagement de B. a été sanctionné le 8 janvier 1984, soit il y a près de trente ans. Il est antérieur à la première loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 24 juin 1986, qui a concrétisé pour la première fois dans le droit cantonal les principes ancrés dans la LAT et a été remplacée depuis par la LCAT du 2 octobre 1991. Il ressort du rapport justificatif établi par le bureau Y. en janvier 2004 à l'appui du projet de révision du plan d'aménagement communal adopté la même année (ci-après: rapport justificatif 2004) que le plan de 1984 n'est plus adapté au regard de la nouvelle législation cantonale sur l'aménagement du territoire et qu'il ne correspond plus aux nouvelles directives cantonales et fédérales en la matière. Le rapport justificatif 2004 met en évidence la nécessité d'établir divers documents exigés par la législation fédérale et cantonale, à savoir plus particulièrement, en ce qui concerne la zone à bâtir : un plan de site afin d'introduire des mesures assurant la préservation du site bâti traditionnel (art. 57a LCAT), un plan des degrés de sensibilité au bruit (art. 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986) et une carte de l'aperçu de l'état d'équipement des terrains à bâtir (art. 21 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 2 octobre 1989, désormais art. 31 de l'OAT du 28 juin 2000) (cf. rapport justificatif 2004, p. 1). Enfin, indépendamment du surdimensionnement de la zone à bâtir du projet de 2004 constaté dans les décisions de l'autorité de céans du 21 mai 2008, le rapport justificatif 2004 souligne la nécessité de supprimer certaines "zones de réserve" (ou zones d'utilisation différée) délimitées par le plan de 1984, non équipées, éloignées du centre et sans utilité pour le développement de la commune dans les quinze ans à venir (p. 10). Le SCAT met d'ailleurs en évidence, dans un rapport fourni au Conseil d'Etat dans le cadre des procédures de recours ayant mené aux décisions du 21 mai 2008 ("rapport du 22 février 2008" selon lesdites décisions) l'effort déjà consenti par la commune dans le projet de 2004 pour réduire les zones à bâtir délimitées en 1984, qui apparaissent ainsi comme trop vastes au regard de l'article 15 LAT. Ces éléments sont autant d'exemples de la nécessité de réviser le plan d'aménagement de 1984. Ce besoin de révision, avéré en 2004, existait a fortiori lors de l'adoption de la zone réservée et ne peut que demeurer aujourd'hui.

Enfin, il apparaît que la parcelle de la recourante fait partie des secteurs du territoire de B. qui pourraient être concernés par les modifications nécessaires de la planification communale : dans sa décision du 21 mai 2008, non contestée par la recourante, l'autorité de céans a constaté le surdimensionnement global de la zone à bâtir prévue par le projet de planification de 2004, en fonction des données à disposition à ce moment-là. Ces données sont les perspectives démographiques et le potentiel de la zone à bâtir énoncés dans le rapport justificatif 2004, ainsi que les chiffres y relatifs revus à la baisse pour 2004 dans le rapport du SCAT du 22 février 2008, qui démontraient que la zone à bâtir du projet de 2004 dépassaient largement les perspectives démographiques établies à l'échelle cantonale et régionale par le service cantonal vaudois de recherche et d'informations statistiques (SCRIS). Le Conseil d'Etat a précisé qu'il appartiendrait à l'autorité communale " de déterminer quels [étaient] ses besoins dans les différentes zones afin de les redimensionner

et de présenter un plan d'aménagement conforme aux principes généraux de l'aménagement du territoire" (cf. décision précitée, consid. 7, plus particulièrement consid. 7f). Les données auxquelles le Conseil d'Etat s'est référé pour déterminer le besoin en terrains à bâtir ont été reconnues comme appropriées par le Tribunal administratif dans son arrêt du 27 mai 2010, qui a rejeté le recours déposé contre l'une des décisions du Conseil d'Etat du 21 mai 2008 constatant le surdimensionnement de la zone à bâtir projetée en 2004 (consid. 6f, p. 11).

Dans ce contexte, force est de constater l'intérêt public du principe consistant à inclure la parcelle de la recourante dans la zone réservée, comme toute la zone d'urbanisation existante à l'exception de 2 secteurs soumis à plan spécial et destinés à des entreprises. En effet, suite aux décisions du 21 mai 2008 du Conseil d'Etat, la zone à bâtir du territoire B. doit être réexaminée dans sa globalité, les besoins devant être déterminés dans les différentes zones. Il existe donc un intérêt public à ce que les autorités communales conservent leur liberté de planification et de décision sur la majeure partie de la zone à bâtir délimitée par le plan d'aménagement de 1984, puisque cette zone doit être repensée entièrement (Ruch, op. cit., N. 26 ad art. 27 et les références citées). Cette conclusion s'impose d'autant plus depuis la création de la nouvelle commune de C.: le SCAT a relevé dans son courrier du 23 février 2012 au service juridique que celle-ci devra dans un premier temps élaborer une vision directrice régionale en matière d'aménagement du territoire (selon la fiche U\_11 du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral le 26 juin 2013) puis, dans un deuxième temps, un plan d'aménagement pour l'entier de la région. Les autorités communales devront donc procéder à un examen encore plus global que celui exigé dans les décisions du 21 mai 2008 du Conseil d'Etat, s'étendant à toutes les zones à bâtir de C..

C'est dans le cadre de cette étude globale que les données démographiques estimées nouvelles par la recourante, telles que la surface à bâtir disponible à B. selon un "état de situation" établi par la commune en juin 2010 (pièce No 17 jointe au recours contre la décision du 6 mai 2011) et le nombre d'habitants par logement à retenir selon le rapport "Perspectives de ménages 2000 ■ 2020" établi par le SCRIS en juin 2005 (pièce No 23 jointe audit recours), pourront être prises en compte. Elles pourront constituer des éléments servant à établir la nouvelle planification et à examiner son bien-fondé. C'est dans ce cadre que l'opportunité de classer la parcelle de la recourante en zone à bâtir, comme cela semble prévu dans le projet de plan d'aménagement remis au SCAT pour examen préalable début 2012, pourra être étudiée. Pour juger de l'intérêt public de la zone réservée, instaurée à titre provisoire pour garantir des mesures d'aménagement futures, il suffit de constater que la planification actuelle doit être révisée et que les autorités communales doivent effectuer une réflexion globale justifiant qu'elles puissent conserver leur liberté de planification sur la totalité du territoire concerné. Les arguments de la recourante concernant de nouvelles données démographiques sont donc émis de manière prématurée.

5. Il reste encore à déterminer si le fait de soustraire la parcelle de la recourante à la construction, alors que d'autres parcelles en zone réservée peuvent faire l'objet de demandes de permis de construire, correspond à un intérêt public et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.

Comme cela a déjà été relevé, une zone réservée peut permettre d'interdire toute construction ou modification, en particulier lorsque les intentions portant sur la future planification ne sont pas encore très concrètes. Il a également été souligné que suite aux décisions du 21 mai 2008 de l'autorité de céans, il incombait aux autorités communales de

repenser globalement les zones à bâtir de B., apparues comme surdimensionnées dans le projet de 2004. Compte tenu de ces décisions, on ne peut pas exclure qu'au terme d'un examen global des besoins en surfaces constructibles, tant à l'échelle de B. qu'à celle de la commune de C., certains terrains classés en zone à bâtir dans le plan d'aménagement de 1984 n'en fassent plus partie dans une nouvelle planification. Par conséquent, comme le relève le Conseil communal dans la décision attaquée, il est indispensable de maintenir une surface non construite suffisante dans l'hypothèse où la zone à bâtir délimitée en 1984 devrait être réduite.

On ne saurait reprocher aux autorités communales d'avoir donné cette fonction à la parcelle de la recourante : celle-ci constitue une surface non-bâtie de 12'868 m<sup>2</sup>, entourée de terrains bâtis sur trois de ses côtés (zones à faible densité, à haute densité et à moyenne densité selon le plan d'aménagement de 1984), décrite comme très partiellement équipée par le SCAT dans son rapport du 22 février 2008 et bordée sur sa partie nord-ouest par des bien-fonds non bâtis sis en "zone de réserve" (ou zone d'utilisation différée) selon le plan d'aménagement de 1984 (cf. le plan intitulé "délimitation de la zone réservée sur le PAL de 1984" joint au rapport à l'appui de création de cette zone). Ces bien-fonds, non bâtis et non équipés, ont été jugés sans utilité pour le développement de la commune dans les quinze ans à venir lors de la rédaction du rapport justificatif à l'appui du projet de plan d'aménagement de 2004. Classés en zone d'utilisation différée dans le plan de 1984 et n'étant donc pas ouverts à la construction (art. 52 LCAT et rapport, p. 7), ils font partie de la zone réservée non constructible. Puisque, comme cela a été souligné plus haut, les autorités communales sont tenues de s'assurer qu'une partie suffisante de la zone à bâtir délimitée en 1984 restera non construite dans le cadre de l'étude du redimensionnement global de la zone à bâtir, il est cohérent d'englober la parcelle de la recourante dans cette surface, à la suite des terrains voisins appartenant à la zone d'utilisation différée.

Les autres terrains non bâtis susceptibles d'être maintenus libres de construction se situent à l'opposé de la zone à bâtir de B.. A cet endroit, un autre secteur, situé au nord de D., a été également été englobé dans la zone réservée inconstructible. La recourante se demande toutefois pourquoi d'autres parcelles proches de ce secteur, à savoir les anciens articles [d] et [e] désormais divisés et bâtis, n'ont pas également été classés en zone réservée inconstructible, leur situation étant la même que celle de sa parcelle. Or, tel n'est pas le cas puisque ces terrains étaient soumis à un plan de quartier en vigueur et que la répartition des coûts d'équipement entre les propriétaires avait été effectuée (cf. rapport du SCAT du 22 février 2008, ch. 8). A ce propos, on rappelle que dans la planification territoriale, le principe de l'égalité de traitement a une portée restreinte de par la nature même des choses. En effet, dessiner des zones, c'est mettre des limites et introduire des différences dont le bien-fondé ne résulte de loin pas toujours des caractéristiques concrètes intrinsèques des parcelles visées: malgré la ressemblance qui pourrait ressortir de leur comparaison, elles peuvent, ou même doivent être classées différemment suivant les impératifs liant l'aménagement du territoire - par exemple l'extension maximale des zones à bâtir. L'analyse comparative de parcelles considérées isolément est donc remplacée par un examen plus large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne sur le terrain aux buts, principes et objectifs de l'aménagement du territoire (Moor, in Commentaire LAT, N. 42 ad art. 14). Dans son arrêt du 27 mai 2010, le Tribunal administratif a retenu qu'il n'aurait pas été cohérent, dans le cadre du projet de 2004, de "réduire le plan de quartier" précité, situé entre

le vieux village et un groupe de parcelles déjà construites, que son maintien en zone à bâtir était soutenable et ne constituait pas une inégalité de traitement par rapport au classement en zone d'utilisation différée d'une parcelle voisine, se trouvant davantage en périphérie (arrêt précité, consid. 11).

Par ailleurs, la recourante ne voit pas pourquoi les anciens articles 2022 et 2023 jouxtant sa parcelle, désormais divisés et presque totalement bâtis, n'ont pas été comme la sienne classés en zone réservée inconstructible. Comme le démontre le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultable sur le site Internet de l'Etat de Neuchâtel, il apparaît que ces terrains, situés en zone d'habitation à moyenne densité selon le plan d'aménagement de 1984, pouvaient accueillir au maximum 10 habitations individuelles. Ils étaient donc susceptibles d'être construits moyennant l'installation d'équipements privés, étant rappelé que l'équipement privé ou de raccordement est réservé à l'usage exclusif d'un ou de quelques propriétaires (RJN 2012 p. 389, consid. 2b). Il n'en va pas de même de la parcelle de la recourante, qui constitue une grande surface d'un seul tenant et doit dès lors disposer d'équipements publics pour être construite.

Au vu de ce qui précède, il faut constater que le classement de la parcelle de la recourante en zone réservée inconstructible est cohérent, compte tenu de l'objectif des autorités communales consistant à maintenir une surface non bâtie suffisante au cas où où la zone à bâtir devrait être réduite dans la planification en cours d'élaboration.

Enfin, le principe de la proportionnalité implique que les interventions étatiques soient aptes à réaliser l'objectif qui leur est assigné (règle d'aptitude), exclut les interventions étatiques qui n'apparaissent pas nécessaires au regard de la fin envisagée (règle de nécessité) et exige que toute atteinte aux droits constitutionnels excessive par rapport au but visé soit évitée (règle de proportionnalité au sens étroit) (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 394/350). En l'occurrence, les autorités communales ont inclus dans la zone réservée inconstructible uniquement des parcelles sur lesquelles des plans de quartier ou des projets de construction n'étaient pas encore sanctionnés. Elles ont donc veillé à ne pas étendre cette zone plus que nécessaire, respectant ainsi le principe de la proportionnalité.

#### 6.6.1.

Au vu de ce qui précède, le recours contre la décision du 6 mai 2011, mal fondé, doit être rejeté.

#### 6.2.

La zone réservée a été adoptée après le dépôt de la demande de sanction préalable refusée par décision du 25 février 2010 du Conseil communal. En principe, lorsque le droit change après la décision de première instance, l'autorité de recours examine si la décision attaquée est conforme au droit en vigueur au moment où elle a été rendue. Toutefois, des modifications légales postérieures à la décision de première instance peuvent être prises en considération si des motifs impératifs l'exigent. Par ailleurs, les mesures destinées à garantir la réalisation des plans d'affectation instaurent un régime particulier. Ainsi, les zones réservées introduisent une interdiction générale et temporaire de bâtir qui doit en principe entrer immédiatement en vigueur. A Neuchâtel, elles prennent effet dès le vote du législatif communal (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, op. cit., N. 461, 462, 479 et 480, ainsi que les références citées).

Au vu de ces principes et puisque l'instauration de la zone réservée telle que définie dans l'arrêté du Conseil général du 9 décembre 2010 doit être confirmée, la sanction préalable sollicitée par la recourante sur sa parcelle ne saurait être accordée. Partant, le recours contre la décision du 25 février 2010 du Conseil communal doit être rejeté.

Les recours ayant un effet suspensif selon l'article 40, alinéa 1 LPJA, c'est à bon droit que pour clarifier la situation, le Conseil communal a retiré l'effet suspensif à un recours déposé contre sa décision du 6 mai 2011. Pour la même raison, il conviendra de retirer l'effet suspensif à un éventuel recours contre la présente décision, en application de l'article 40, alinéa 2, lettre a LPJA.

6.3.

Vu le sort de la cause, la recourante, qui succombe, supportera les frais de la procédure (art. 47, al. 1 LPJA).

Les frais de procédure comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, les frais sont fixés à raison de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6 TFrais). En règle générale, l'émolument de décision n'excède pas le montant de Fr. 6'000.■ (art. 44, al. 1 TFrais). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49 TFrais).

En l'occurrence, tout bien considéré, les frais de la procédure seront fixés à Fr. 1'500.■, auxquels s'ajoutent les débours par Fr. 150.■, soit au total Fr. 1'650.■. Ce montant sera compensé par l'avance de frais versée par les recourants suite à la décision du 20 mai 2010 du service juridique de l'Etat.

6.4.

Vu le sort de la cause, il ne sera pas alloué d'indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Les recours de la société X. contre les décisions du Conseil communal de B. du 25 février 2010 et du 6 mai 2011 sont joints.

2. Ces recours sont rejetés.

3. Les frais de procédure, comprenant un émolument de Fr. 1'500.■, auquel s'ajoutent les frais par Fr. 150.■ soit Fr. 1'650.■, sont mis à la charge de la recourante.

4. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par la recourante en vertu de la décision du 20 mai 2010 du service juridique de l'Etat.

5. Il n'est pas alloué de dépens;

L'effet suspensif est retiré à un éventuel recours contre la présente décision.

Neuchâtel, le 28 août 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,                      La chancelière,

L. Kurth

S. Despland

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