

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.20 vom 30. Oktober 2013**

Ne Jurisprudence Adm, 2013-10-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2012.20](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.20)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.20 du 30 octobre 2013

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.20 del 30 ottobre 2013

## **Regeste**

Nature, but et effets de plans d'alignement communaux. Liberté d'appréciation de l'autorité de planification et pouvoir d'examen de l'autorité de recours dans le domaine des plans d'affectation. A l'appui du plan d'alignement, le Conseil communal invoque un intérêt public à protéger les alentours d'un bâtiment existant sur la parcelle de la recourante et ayant obtenu la note de 2 dans le cadre du recensement architectural du canton de Neuchâtel. En outre, il met en évidence son souhait de réserver l'espace nécessaire à la création d'une place publique, qui fait actuellement défaut dans le village, sur la parcelle concernée. Le but du plan d'alignement consiste uniquement dans la préservation d'un espace suffisant pour un projet déterminé, il n'est pas l'instrument d'aménagement adéquat pour délimiter une "zone" dans laquelle les droits à bâtir sont fortement réduits par rapport à la réglementation du plan d'aménagement communal. Par ailleurs, si la création d'une place publique pourrait aller dans le sens de l'intérêt public, il existe une solution portant une atteinte moindre aux droits à bâtir de la recourante, qui lui a été présentée lors de la procédure d'opposition. L'atteinte causée par le plan d'alignement ne respecte donc pas le principe de la proportionnalité.

## **Volltext**

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

X. (ci-après: la propriétaire, respectivement l'opposante ou la recourante) est propriétaire de l'article [a] du cadastre Y., situé en zone d'ancienne localité selon le plan d'aménagement communal du 9 juin 2004. Selon l'extrait du registre foncier concernant cette parcelle, celle-ci comprend un bâtiment à l'usage d'habitation et de crèche (rue A.). Selon les informations qui figurent dans le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultables sur le site Internet de l'Etat de Neuchâtel, cette construction a obtenu la note de 2 dans le cadre du recensement architectural effectué en 1992. Un pavillon, édifié à titre temporaire par la commune en vertu d'un bail inscrit au registre foncier jusqu'au 31 décembre 2017 et affecté à un commerce et une garderie (rue A. 2), est par ailleurs implanté sur la partie sud de l'article [a].

B.

Du 2 juillet au 2 septembre 2010, le Conseil communal Y. a mis à l'enquête publique une révision du plan d'alignement communal pour le secteur de l'ancienne localité Y. (ci-après: le plan d'alignement). Ce document, composé du plan d'alignement proprement dit, ainsi que d'un rapport justificatif selon l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000 (ci-après: rapport justificatif), inclut l'article [a]. Pour cette parcelle, les alignements suivants sont prévus (cf. plan d'alignement et rapport

justificatif p. 3ss, ch. 2.2.1, 2.2.2 et 2.2.4):

·un front d'implantation obligatoire correspondant aux actuelles façades ouest, sud et est du bâtiment de la rue A. 1 et 3, sur lequel les éventuelles nouvelles façades érigées à l'avenir à cet endroit devront s'élever;

·une limite des constructions correspondant à la façade nord du bâtiment précité, qui fixe l'avancée maximale des constructions;

·une autre limite des constructions sur la limite avec la parcelle voisine (art.),

·un alignement secondaire dit "de type 2" sur les autres limites de l'article [a], à l'intérieur duquel des murs, des petites annexes, des accès et des constructions enterrées peuvent être érigés. Selon le rapport justificatif (p. 16), cet alignement a pour but de permettre le remplacement du pavillon provisoire existant au sud de la parcelle, qui représente une atteinte à l'aspect du site, par un parking souterrain, le terrain en surface restant libre de construction pour servir de place publique.

En même temps que le plan d'alignement, le Conseil communal a mis à l'enquête publique une modification partielle du règlement d'aménagement communal du 9 juin 2004 (ci-après: RA), qui concerne notamment l'article 7.6 RA relatif aux constructions nouvelles et reconstructions en ZAL. Cette modification vise à combler certaines lacunes du règlement actuel en ce qui concerne l'ordre des constructions dans cette zone: alors que l'ordre contigu est obligatoire en ZAL selon l'actuel article 7.6, alinéa 2 RA, la modification prévoit que cet ordre s'applique lorsque le plan d'alignement mis à l'enquête publique prescrit un front ou une bande d'implantation obligatoire, tandis que l'ordre non contigu est applicable lorsque ce plan d'alignement n'indique qu'une limite de construction. Par ailleurs, l'article 7.6, alinéas 4 modifié et 5 nouveau, fixe la profondeur maximale des bâtiments, ainsi que les gabarits à respecter sur l'arrière des constructions, conformément aux exigences de l'article 39 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCA), du 16 octobre 1996 (cf. rapport justificatif selon l'article 47 OAT au sujet de la modification partielle du plan d'aménagement communal, p. 1).

C.

Cette mise à l'enquête publique a suscité une opposition de la propriétaire contre le plan d'alignement. L'opposante a allégué que ce projet supprimait, sans concertation préalable avec elle, son droit d'ériger un bâtiment dans la partie sud de sa parcelle où se trouve actuellement le pavillon provisoire, et entraînait ainsi une forte dévaluation de la valeur de son terrain. A cet égard, elle a rappelé qu'elle avait le devoir de préserver la valeur de ses biens, dont la jouissance est répartie entre la commune Y. et trois autres communes. Elle a dès lors réservé son droit de requérir une indemnité pour expropriation matérielle dès l'entrée en vigueur du plan d'alignement.

Deux séances de conciliation, réunissant des représentants de la commune et de l'opposante, ont eu lieu les 18 octobre et 20 décembre 2010. Une proposition de modification du projet de plan d'alignement a été soumise le 6 juillet 2011 à l'opposante. Elle consistait à permettre à celle-ci d'ériger au sud de sa parcelle un bâtiment à toiture plate de deux niveaux et d'une hauteur limitée, dont la dalle de couverture était destinée à être intégrée à la place publique prévue sur le bien-fonds de l'opposante. Cette dernière a refusé cette proposition le 25 juillet 2011. Elle a ensuite produit une expertise du 24 août 2011 du bureau d'architecture Z. SA (ci-après: expertise), qui évalue à Fr. 135'000.■ la perte de valeur subie par sa parcelle si

l'opposition devait être retirée moyennant la modification du plan d'alignement proposée par le Conseil communal.

D.

Le Conseil communal a levé l'opposition par décision du 5 décembre 2011. Il a d'abord relevé que le plan d'alignement actuellement en vigueur, qui date selon lui de 1955, était difficile à interpréter mais "laissait entendre" qu'aucune construction ne pouvait être érigée dans la partie sud de l'article [a]. Il a estimé que la construction à titre provisoire d'un pavillon à cet endroit n'allait pas à l'encontre de cette interprétation, dans la mesure où, à l'époque de cette construction, "on faisait souvent peu de cas des plans d'alignement dans le cadre de la procédure d'octroi des permis de construire". Il en a tiré la conclusion que le nouveau plan d'alignement mis à l'enquête publique améliorerait la situation de l'opposante, puisqu'il fixait un alignement secondaire autorisant des constructions enterrées.

Le Conseil communal a par ailleurs exposé que le plan d'alignement poursuivait un intérêt public, à savoir la sauvegarde des qualités et des spécificités de la zone d'ancienne localité de Y., "classée comme site d'importance régionale dans l'inventaire des sites construits dignes de protection en Suisse (ISOS)", ainsi que la création en lieu et place du pavillon actuel, source d'une grave atteinte à l'aspect du site, d'une place publique et de places de stationnement faisant actuellement défaut dans le village. A cet égard, il a souligné que la modification du plan d'alignement proposée à l'opposante durant la phase de conciliation pouvait aller dans le sens de ces intérêts publics, tandis que la construction d'un bâtiment de quatre niveaux apparents, sur laquelle l'expertise produite par l'opposante se base pour calculer la perte de valeur subie par cette dernière, provoquerait une atteinte au site, ainsi qu'une importante dévalorisation du bâtiment de la rue A. 1 et 3, qui serait alors fortement privé d'ensoleillement. S'agissant de la valeur du patrimoine de l'opposante, il a relevé que la commune serait disposée à financer l'aménagement d'une place publique et, en partie, d'un parking au sud de la parcelle. Il a précisé que ce parking, qui pourrait compter deux niveaux, serait source de rendement pour l'opposante.

Enfin, il a rappelé que le projet de plan d'alignement avait fait l'objet d'une séance d'information publique le 5 novembre 2008 et qu'aucun représentant de l'opposante n'y avait participé.

E.

La propriétaire a recouru contre la décision du Conseil communal par mémoire du 23 janvier 2012. Elle allègue qu'en vertu des règles actuellement en vigueur en zone d'ancienne localité, elle a la possibilité de construire au sud de sa parcelle un bâtiment de quatre niveaux, d'une hauteur de 8,5 mètres à la corniche et d'un volume de 8'000 m<sup>3</sup>, destiné à l'habitat collectif ainsi qu'à une activité commerciale, artisanale ou tertiaire compatible avec l'habitation. Elle expose dès lors qu'à l'échéance du bail en faveur de la commune, fixée en 2017, elle envisage diverses possibilités d'utilisation de la partie sud de sa parcelle, telles la rénovation du pavillon actuel en conservant son affectation d'utilité publique pour une garderie, une ludothèque ou autre, ou la destruction de ce bâtiment au profit d'un immeuble d'habitation collective. Elle rappelle qu'il lui appartient de gérer avec diligence et prudence un patrimoine qui s'étend sur le territoire de quatre communes et que par conséquent, elle exclut de réduire ses possibilités de construction sur l'article [a] et d'y "faire du business" en exploitant le parking payant évoqué par le Conseil communal.

La recourante soutient ensuite que le plan d'alignement litigieux frappe une surface de 1'532 m<sup>2</sup> de sa parcelle, sur laquelle la densité et le taux d'occupation du sol sont libres selon le règlement d'aménagement en vigueur, de sorte que ses possibilités de bâtir sont réduites de 85%. Or, selon elle, un plan d'alignement complet ne remplace pas les autres plans d'affectation, de sorte qu'il n'est pas adapté pour créer des espaces de délaçement importants à laisser libres de construction, qui doivent être délimités dans le cadre d'une modification du plan de zones; en d'autres termes, un plan d'alignement frappant une surface trop importante n'est plus justifié par un intérêt public et viole le principe de la proportionnalité. Sur ce dernier point, la recourante souligne que le pavillon situé au sud de sa parcelle pourra subsister dans les limites des règles sur les droits acquis, mais ne pourra être transformé ou agrandi que moyennant la signature d'une convention de précarité entre elle et le Conseil communal, de sorte que celui-ci pourra bloquer toute intention de sa part de rénover cette construction et d'en maintenir l'affectation actuelle. Elle estime que pour cette raison également, le plan d'alignement litigieux viole le principe de la proportionnalité.

Enfin, la recourante est d'avis que la restriction de sa propriété causée par le plan d'alignement est particulièrement grave et constitue une expropriation matérielle. Elle en conclut que ce plan est en réalité une "acquisition déguisée", par laquelle la commune tente d'échapper soit à une procédure d'expropriation, soit au versement d'une pleine et entière indemnité. Or, pour qu'une expropriation puisse avoir lieu, le plan d'alignement devrait poursuivre des buts d'utilité publique. Tel n'est pas le cas en l'espèce selon la recourante, puisque rien ne démontre que l'aménagement d'une place publique dans le village Y. est absolument nécessaire. La recourante estime par conséquent que la commune commet un abus de droit en la privant de son droit de bâtir au moyen d'un plan d'alignement qui équivaut à la délimitation d'une nouvelle zone du plan d'aménagement.

A titre de preuves, la recourante requiert que soit ordonnée une expertise aux fins d'évaluer la perte économique que lui causerait l'entrée en vigueur du plan d'alignement litigieux. Elle conclut à l'annulation de la décision attaquée, sous suite de dépens.

F.

Dans ses observations du 19 mars 2012, dont le contenu sera repris ci-après dans la mesure nécessaire, le Conseil communal conclut implicitement au rejet du recours. Il souligne en particulier que le souhait de la recourante de préserver son patrimoine correspond à l'un de ses propres soucis majeurs, puisque le plan d'alignement vise notamment à sauvegarder le bâtiment de la rue A. 1 et 3 d'une grande valeur architecturale. Il signale par ailleurs que la nécessité de créer une place publique dans le village Y. est apparue en 1980 déjà, et que c'est en référence à un projet de place publique élaboré à l'époque que la proposition de modification du projet de plan d'alignement refusée par la recourante a été formulée.

G.

Le 22 mai 2012, la recourante a adressé une réplique au service juridique de l'Etat (ci-après: service juridique), chargé de l'instruction du recours. Dans ce mémoire, elle se réfère notamment à diverses remarques émises par le service de l'aménagement du territoire (ci-après: SCAT) dans son préavis de synthèse du 18 juin 2008 relatif au plan d'alignement (ci-après: préavis de synthèse) et mettant en évidence certains manques d'information dans le dossier présenté par le Conseil communal sur les points suivants:

- opportunité de définir des alignements secondaires;
- opportunité de prévoir des alignements ou des bandes d'implantation obligatoires autour des bâtiments plutôt qu'au bord de la voie publique;
- opportunité de fixer un alignement secondaire pour l'article [a] afin de créer une place publique, plutôt que des fronts ou bandes d'implantation obligatoires autour du bien-fonds afin de garantir l'ordre contigu dans la zone d'ancienne localité et de permettre un projet immobilier à cet endroit.

La recourante allègue que le Conseil communal n'a pas donné suite à ces demandes du SCAT, pourtant obligatoires. Par ailleurs, elle signale qu'un parc public se trouve déjà au centre du village sur l'article [b] classé en zone d'utilité publique et que la commune pourrait fort bien créer une place publique à cet endroit, tout en maintenant une partie des lieux comme aire de verdure.

Dans une duplique du 18 juin 2012, le Conseil communal a précisé qu'il avait donné suite aux demandes du SCAT en complétant le rapport justificatif à l'appui du plan d'alignement et que les éléments ainsi fournis avaient été jugés suffisants par les instances cantonales concernées, puisque la procédure devant mener à l'adoption dudit plan avait pu être poursuivie. S'agissant de la pesée des intérêts, le Conseil communal a relevé que la création d'une place publique correspondait à un intérêt public, contrairement à la construction d'un bâtiment d'habitation collective, répondant à l'intérêt privé de la recourante. En tous les cas, il a affirmé que l'intérêt à la préservation du patrimoine bâti recherchée par le plan d'alignement primait sur une éventuelle densification du milieu bâti au moyen d'un bâtiment d'habitation. Il a au surplus contesté le calcul du préjudice allégué par la recourante en raison du plan d'alignement et souligné que le parc public existant ne revêtait pas la même fonction qu'une place publique.

Les autres éléments contenus dans la réplique et la duplique seront repris ci-après dans la mesure nécessaire.

H.

La recourante et le Conseil communal ont encore formulé d'autres observations, respectivement le 28 juin 2012 et le 17 août 2012, dont le contenu sera repris ci-après dans la mesure nécessaire.

Considérant en droit:

1.

Le recours, déposé dans les formes et délai prévus par les articles 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, par la destinataire de la décision attaquée, doit être déclaré recevable.

2.

2.1.

Les plans d'alignement communaux sont réglés aux articles 71 et suivants de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991. Ils ont pour but de structurer l'environnement urbanisé et de réserver l'espace nécessaire à la construction des voies de communication publiques telles que routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons et places publiques (art. 71, al. 1 LCAT). Ils doivent obligatoirement prévoir la

limite des constructions en bordure des voies de communication, mais peuvent encore fixer l'obligation d'élever les façades sur les limites ou dans la bande d'implantation fixées par le plan d'alignement (alignement obligatoire), une limite secondaire réservée aux constructions de peu d'importance telles que garages, annexes, places de stationnement (alignement secondaire), ainsi que les principes d'aménagement des espaces compris entre les constructions et les voies de communication (art. 74, al. 1 et 2, litt. a, b et c LCAT).

L'alignement obligatoire revêt un rôle particulier dans les zones où le plan d'aménagement communal impose le respect de l'ordre contigu. En effet, cet alignement est l'une des prescriptions qui définissent l'ordre contigu, avec la profondeur et la hauteur des bâtiments, ainsi que les gabarits à respecter à l'arrière de ceux-ci (art. 39 RELCAT).

## 2.2.

L'entrée en vigueur du plan d'alignement a pour principal effet de frapper d'interdiction de bâtir les terrains situés entre les alignements. Par ailleurs, il restreint les possibilités de transformer et d'agrandir les constructions existantes sises entre les alignements (art. 75 à 77 LCAT). Ainsi, ces constructions peuvent être entretenues et réparées, mais non reconstruites. Des travaux de transformation ou d'agrandissement ne peuvent être autorisés que moyennant une convention préalable de précarité entre le propriétaire et le Conseil communal, par laquelle le propriétaire s'engage à renoncer, en cas d'expropriation, à réclamer la plus-value résultant des travaux. Quant aux constructions nouvelles de peu d'importance telles que des garages, des annexes et des places de stationnement, elles ne peuvent être érigées que moyennant l'octroi d'une dérogation, accordée pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Elles impliquent par ailleurs une convention préalable de précarité, comme les transformations et les agrandissements. De plus, la sanction du plan d'alignement confère à la commune le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique tous les droits immobiliers que les tiers ont sur les terrains frappés par ce plan (art. 78, al. 1 LCAT). Plus précisément, les plans d'alignement sont déclarés d'utilité publique par la loi (art. 78, al. 2 LCAT), de sorte que le Conseil d'Etat n'a pas à rendre de décision sur ce caractère d'utilité publique en cas de procédure d'expropriation (art. 12 à 18 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987).

Il apparaît ainsi que l'entrée en force des alignements entraîne d'importantes restrictions au droit de propriété. Ces restrictions, non limitées dans le temps, doivent dès lors être fondées sur des idées concrètes sous la forme d'un projet général, même si sa réalisation ne peut intervenir que dans un délai d'environ dix ou vingt ans (ATF 118 Ia 372, consid. 4a p. 374-375 ■ JT 1994 I 421; Brandt/Moor, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Genève-Zurich-Bâle 2010 (ci-après: Commentaire LAT), N. 155 ad art. 18). En outre, pour être compatibles avec l'article 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), du 18 avril 1999 sur la garantie de la propriété, elles doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst; ATF 118 Ia 394, consid. 4 p. 400 ■ JT 1994 I 406).

## 2.3.

Les plans d'alignement sont des plans d'affectation spéciaux au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et les autorités chargées de les élaborer bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de cette tâche de planification (art. 2, al. 3 la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979). Cette liberté

d'appréciation n'est toutefois pas totale. Les autorités de planification doivent en effet assurer la coordination au niveau cantonal, régional et communal et prendre en considération l'ensemble des intérêts en présence, notamment ceux de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage et les intérêts privés des propriétaires touchés (ATF 118 Ib 372, consid. 5c p. 378 ■ JT 1994 I 422; Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 139). Elles doivent en outre se conformer aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent de l'article 75 Cst. et des articles 1 et 3 LAT.

Quant au Conseil d'Etat, selon l'article 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) du 2 octobre 1991, il exerce la haute surveillance en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, il approuve les plans d'affectation et se prononce parallèlement sur les recours interjetés à leur encontre (art. 96 LCAT). Il peut examiner librement les plans d'affectation qui lui sont soumis (art. 33, al. 3, lit. b LAT). Selon la jurisprudence, ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit. Il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. Il doit vérifier que la planification contestée devant lui soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; il doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2, al. 3, LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 1C\_82/2008, consid. 6.1; 127 II 238, consid. 3b/aa p. 242).

3.

3.1.

Selon le règlement d'aménagement communal, la ZAL Y. peut accueillir des bâtiments destinés à l'habitation, ainsi qu'à des activités agricoles, commerciales, artisanales et tertiaires compatibles avec l'habitation, pour autant que celles-ci ne provoquent pas de gêne significative pour le voisinage ni ne portent préjudice au caractère et à l'aspect de la zone (art. 7.2 RA). Les garages ne sont admis que s'ils sont incorporés dans un mur de jardin ou de soutènement, ou dans le corps des bâtiments, et pour autant qu'ils ne portent aucune atteinte à la valeur architecturale de la façade et du site ainsi qu'à la sécurité routière (art. 7.9 RA). Les nouvelles constructions doivent s'intégrer dans la structure urbanistique existante (art. 7.6, al. 1 RA). Elles doivent être érigées en ordre contigu, sauf s'il s'agit de reconstruire des bâtiments construits précédemment en ordre non contigu. Leur hauteur maximale à la corniche est fixée à 8.50 mètres, sous réserve d'harmonisation avec la hauteur des immeubles existants, tandis que la profondeur maximale de mitoyenneté est de 15 mètres, sauf reconstruction d'un bâtiment après sinistre (art. 7.6, al. 2 RA). Lors de transformations, le volume et l'aspect extérieur des bâtiments qualifiés d'intéressants lors du recensement architectural doivent être conservés, tandis que la transformation des bâtiments qualifiés de perturbants doit viser à rétablir l'harmonie avec l'environnement construit (art. 7.5, al. 1 RA). Le règlement d'aménagement contient encore des prescriptions architecturales applicables à des éléments tels que toitures, lucarnes, antennes et ouvertures en façade, mais ne prescrit pas d'autres règles sur les dimensions des constructions (degré

maximal d'utilisation des terrains, gabarits, longueur, nombre de niveaux, etc.).

La modification partielle du règlement d'aménagement mise à l'enquête publique en même temps que le plan d'alignement ne modifie pas l'affectation de la ZAL. Elle maintient les prescriptions sur l'implantation et les dimensions des bâtiments, tout en désignant plus précisément les endroits où l'ordre contigu et non contigu s'applique et en fixant des profondeurs maximales pour l'ordre contigu et des gabarits.

Ces dispositions donnent donc à la recourante des droits à bâtir sur sa parcelle. Certes, dans la décision attaquée, le Conseil communal part du principe que le plan d'alignement actuellement en vigueur, sanctionné le 1<sup>er</sup> août 1951 et évoqué dans le cadre de la procédure d'opposition, rend ce terrain totalement inconstructible, à l'exception d'une partie de l'emplacement où est érigé le bâtiment de la rue A. 1 et 3. Il estime donc que le projet litigieux améliore la situation de la recourante. On constate en effet que le plan d'alignement de 1951 prévoit un "alignement sur constructions" le long de la limite nord de l'article [a], au bord d'un tronçon perpendiculaire à la rue A. Cet alignement se prolonge le long de la rue de la Poste en coupant la façade est du bâtiment de la rue A. 1 et 3, puis le long de la façade sud de cette construction, sans aller plus loin. Or, un trait noir portant l'indication "ZAL" entoure la parcelle, en particulier au sud de celle-ci. Compte tenu de cette représentation graphique particulière, il est difficile d'affirmer que la partie sud du terrain, sur laquelle l'alignement dessiné au nord reste "ouvert", est de manière certaine frappée d'alignement et inconstructible. Même si tel était bien le cas, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 21, alinéa 2 LAT; les plans d'affectation doivent faire l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Dans l'appréciation des circonstances, il faut tenir compte de la durée de validité du plan: plus un plan est récent, plus il faut pouvoir compter sur sa stabilité. Le fait qu'un plan d'affectation ait été établi sous l'empire de la LAT, afin de mettre en œuvre ses objectifs et principes, lui confère une présomption de validité qui renforce sa stabilité (Tanquerel, in Commentaire LAT, N. 33 et 35 ad art. 21). En l'occurrence, le plan d'alignement en vigueur date de plus de soixante ans et a été adopté bien avant l'entrée en vigueur de la LAT. Par conséquent, on ne saurait se fonder sur la solution adoptée à l'époque pour apprécier le bien-fondé du projet d'alignement litigieux, d'autant plus que le dossier ne renseigne pas sur les raisons qui auraient motivé en 1951 la décision de soustraire à la construction la plus grande partie de la parcelle de la recourante. L'autorité de céans se concentrera donc sur la question de savoir si, compte tenu des circonstances qui prévalent actuellement, la solution d'alignement projetée pour la parcelle de la recourante peut être admise.

3.2.

Les conséquences du plan d'alignement litigieux sont les suivantes pour la parcelle de la recourante:

- sur la surface correspondant à l'emplacement du bâtiment de la rue A. 1 et 3 (272 m<sup>2</sup> selon les indications figurant au registre foncier), il reste possible d'ériger de nouvelles constructions et des les entretenir, transformer, agrandir et reconstruire, dans le cadre des prescriptions applicables à la ZAL, moyennant le respect d'un alignement obligatoire sur trois côtés et d'une limite des constructions au nord;
- sur le reste de la surface de la parcelle (1'523 m<sup>2</sup>), les nouvelles constructions se limitent à des murs, des petites annexes, des accès et des constructions enterrées, à ériger dans le cadre des prescriptions du règlement d'aménagement. Ces constructions étant admises par le

plan d'alignement dans le cadre de l'alignement secondaire de type 2, elles ne constituent pas une dérogation audit plan et ne sont pas subordonnées à la signature d'une convention de précarité avec la commune: les autres constructions nouvelles ne peuvent être érigées que moyennant une dérogation, pour autant qu'elles soient de peu d'importance et fassent l'objet d'une convention de précarité;

·sur cette même surface, les constructions existantes peuvent être entretenues et réparées, mais pas reconstruites. Elles peuvent être agrandies et transformées, moyennant la signature d'une convention de précarité avec la commune.

La recourante conteste le régime instauré par le plan d'alignement pour ces 1'523 m<sup>2</sup> qui, comme elle le souligne, représentent le 85% de la surface de sa parcelle. On peut se demander si cette restriction ne doit pas être relativisée, dans la mesure où ce bien-fonds fait l'objet d'une autre restriction du droit de bâtir, non liée au plan d'alignement. En effet, selon le SITN, il est longé au sud par un cours d'eau, qualifié d'artificiel ou peu naturel. En vertu des articles 36a de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991, entré en vigueur le 1er janvier 2011, et 41a de l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux (OEaux), du 28 octobre 1998, entré en vigueur le 1er juin 2011, un espace réservé aux cours d'eau doit être déterminé. A l'intérieur de cet espace ne peuvent être construites que les installations dont l'implantation est imposée par leur destination et qui servent des intérêts publics, tels des chemins de randonnée pédestre (art. 41c, al. 1 OEaux). Les dispositions transitoires du 4 mai 2011 de l'OEaux donnent aux cantons un délai au 31 décembre 2018 pour déterminer l'espace réservé aux cours d'eau. Aussi longtemps que cette démarche n'a pas été accomplie, ces dispositions transitoires prévoient que l'espace réservé aux eaux est une bande de chaque côté du cours d'eau, d'une largeur de 8 mètres plus la largeur du fonds du lit existant pour les cours d'eau dont le fonds du lit mesure jusqu'à 12 mètres de large. En l'occurrence, compte tenu de l'emplacement du cours d'eau mentionné au SITN, la parcelle de la recourante est soumise aux restrictions prévues par l'OEaux sur une dizaine de mètres environ.

Cependant, dans les zones densément bâties, l'autorité peut accorder des dérogations à la distance aux cours d'eau pour des installations conformes à l'affectation de la zone, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 41c, al.1 OEaux, auquel renvoient les dispositions transitoires du 4 mai 2011). Dès lors, la possibilité d'octroyer des dérogations pour construire sur la partie de l'article [a] située dans l'espace réservé au cours d'eau pourrait être examinée si une demande pour un projet de construction conforme à la ZAL était déposée. Par ailleurs, lorsqu'ils font la démarche de fixer l'espace réservé aux cours d'eau, les cantons peuvent adapter la largeur de cet espace à la configuration des constructions dans les zones densément bâties, pour autant que la protection contre les crues soit garantie (art. 41a, al. 4 OEaux). Pour autant que des intérêts prépondérants ne s'y opposent pas, ils peuvent aussi renoncer à fixer l'espace réservé aux cours d'eau si ceux-ci sont enterrés ou artificiels (art. 41a, al. 5, litt. b et c OEaux). L'opportunité de réserver un espace au cours d'eau le long de l'article [a] devra faire l'objet d'un examen. Dans l'immédiat, c'est malgré tout le plan d'alignement litigieux, qui frappe ce terrain sur une surface plus grande que l'espace au cours d'eau, qui peut restreindre les possibilités de bâtir de la recourante.

4.

4.1.

Le Conseil communal justifie l'alignement secondaire prévu sur la parcelle de la recourante d'une part par son souci de mettre en valeur ce site, en particulier le bâtiment de la rue A. 1 et 7. Il ressort du SITN que cet ouvrage a obtenu la note de 2 dans le cadre du recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN), ce qui en fait un bâtiment de catégorie 1 ("bâtiments intéressants"), "présentant au moins par un aspect des qualités indéniables" (site Internet du SITN, [http://sitn.ne.ch/web/dictionnaire/patrimoine\\_architectural/complete/PA1\\_recensement\\_architectural.pdf](http://sitn.ne.ch/web/dictionnaire/patrimoine_architectural/complete/PA1_recensement_architectural.pdf)). Contrairement à ce que laisse entendre le Conseil communal dans la décision attaquée, cet objet n'est pas mentionné à l'inventaire ISOS, qui porte sur des sites d'importance nationale (art. 1 de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), du 9 septembre 1981). Par contre, vu la catégorie à laquelle il appartient selon le RACN, il s'agit d'un objet d'importance régionale (art. 7 du règlement d'application de la loi sur la protection des biens culturels, du 30 août 1995). Il ressort de la décision attaquée et des diverses observations du Conseil communal que celui-ci veut préserver l'aspect de cet objet en empêchant que des constructions, dont les dimensions pourraient être assez imposantes au vu des prescriptions applicables à la ZAL, soient érigées sur la partie sud de la parcelle en lieu et place du pavillon temporaire actuel.

A cet effet, le plan d'alignement déroge à la réglementation applicable à la ZAL sur une surface conséquente, créant ainsi une "zone" dans laquelle les possibilités de bâtir sont fortement restreintes par rapport à la réglementation de base. Il est douteux qu'un plan d'affectation spécial tel qu'un plan d'alignement soit un instrument adéquat pour créer une telle "zone" (cf. ATF 118 Ia 394, consid. 5f p. 405 ■ JT 1994 I 407): certes, le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui de la LCAT, du 21 août 1991, souligne que le but des plans d'alignement a été élargi par rapport à celui qui leur était dévolu selon l'ancienne législation. En effet, selon ce rapport, ces plans peuvent réserver un espace sensiblement supérieur à ce qui est nécessaire à la réalisation d'une voie de communication. Ils peuvent notamment préserver l'avenir et les élargissements futurs éventuels d'une voie de communication, structurer l'espace et permettre le maintien ou la réalisation d'éléments tels que des jardins par exemple (Bulletin du Grand Conseil 1991, 157 II, p. 1168/1169). Le Tribunal fédéral a toutefois relevé que le but du plan d'alignement consiste uniquement dans la préservation d'un espace suffisant pour un projet déterminé (ATF 129 II 276, consid. 3.4 p. 280). De son côté, le Tribunal cantonal a rappelé que c'était en premier lieu au plan général d'affectation, en l'occurrence au plan d'aménagement communal, de veiller à l'intégration des différentes utilisations du sol et d'assurer un équilibre entre elles sur le territoire communal dans son ensemble, soit de régler les éléments d'aménagement importants à l'échelle de la commune (arrêt du Tribunal cantonal du 19 septembre 2013, réf. CDP.2012.291, consid. 2d bb, p. 8). La création de la "zone" qui fait l'objet du litige trouverait donc davantage sa place dans une modification du plan d'aménagement.

#### 4.2.

D'autre part, le Conseil communal invoque son souhait d'aménager une place publique, qui fait actuellement défaut à Y., au sud de l'article [a]. Il est vrai que selon l'article 71, alinéa 1 LCAT, les plans d'alignement ont notamment pour but de réserver l'espace nécessaire à la construction de places publiques, tout en tenant compte de la protection de l'environnement bâti et non bâti (art. 73, litt. b LCAT). Il a par contre été relevé plus haut que du point de vue de l'intérêt public, un plan d'alignement doit reposer sur une idée concrète, au moins sous la forme d'un projet général. Il s'agit ainsi de démontrer l'existence d'un besoin actuel,

ce dernier devant apparaître nécessaire à plus ou moins long terme (ATF 129 II 276, consid. 3.4 p. 280). A cet égard, la décision attaquée se réfère à un projet de place publique étudié dans les années 80 sous l'impulsion de la commission du patrimoine Y., qui a inspiré la proposition d'arrangement adressée à la recourante par la commune durant la procédure d'opposition.

Cette proposition d'arrangement consistait à modifier le plan d'alignement pour permettre la construction d'un bâtiment à toiture plate de deux niveaux, sur lequel la place publique pourrait être aménagée. Au vu des règles applicables en ZAL, cette solution supposait la constitution d'une servitude en faveur de la commune pour limiter la hauteur du bâtiment et son nombre de niveaux, ainsi que pour imposer une toiture plate. Le Conseil communal ayant pu présenter une solution précise à la recourante, il apparaît qu'il dispose d'un projet général concret pour procéder à l'aménagement d'une place publique sur sa parcelle. Il convient toutefois de relever que dans son préavis de synthèse, le SCAT a mis en doute l'intérêt public à réaliser une place publique à cet endroit, compte tenu de la proximité immédiate d'un grand terrain accueillant déjà un parc public, à savoir l'article [b] propriété de la commune (préavis de synthèse, p. 7). Certes, le Conseil communal relève dans ses diverses observations sur le recours qu'un parc public est avant tout un espace vert destiné au jeu des enfants et à la promenade, tandis qu'une place publique est plutôt un lieu de rassemblement à caractère urbain, et que des synergies pourraient intervenir entre ces deux lieux si une place publique était créée sur la parcelle de la recourante. Si cette préoccupation va dans le sens de l'intérêt public, le dossier de la cause ne permet pas d'affirmer que deux espaces publics situés à proximité immédiate l'un de l'autre sont nécessaires à plus ou moins long terme pour la commune et que le lieu de rassemblement projeté par le Conseil communal ne peut pas être aménagé à l'endroit où se trouve déjà le parc public.

#### 4.3.

En tous les cas, l'autorité de recours doit examiner, à la hauteur des biens-fonds frappés par des alignements, si le tracé concret de ceux-ci est judicieux et réalisable, s'il peut être imposé aux propriétaires et si l'étendue des surfaces frappées par les alignements ne dépasse pas ce qui peut être justifié par le but visé. Si les alignements frappent des surfaces trop importantes, ils ne sont plus justifiés par un intérêt public suffisant et violent le principe de la proportionnalité (ATF 118 Ia 394, consid. 3c p. 400 ■ JT 1994 I 406).

Or, la proposition d'arrangement formulée par la commune lors de la procédure d'opposition démontre qu'une restriction moins importante des droits de bâtir que celle induite par le plan d'alignement, à savoir la possibilité de construire un bâtiment de deux niveaux à hauteur limitée dans la partie sud de l'article [a], resterait compatible avec l'aménagement d'une place publique sur cette parcelle et avec le souci de maintenir un dégagement autour du bâtiment de la rue A. 1 et 3. Les restrictions du plan d'alignement, qui s'appliquent sur toute la parcelle à l'exception de ce bâtiment, vont donc au-delà des buts que la commune entend poursuivre avec ce plan d'affectation.

En ce qui concerne la possibilité de construire un bâtiment limité à deux niveaux dans la partie sud de l'article [a], il convient de relever qu'il ne suffit pas de modifier l'alignement frappant cette parcelle pour garantir une telle solution. En effet, les possibilités de construire prévues en ZAL s'appliqueraient alors à la partie du terrain soustraite à l'alignement. Pour arriver à une solution "intermédiaire" du type de celle proposée par la commune, il conviendrait bien de modifier le plan d'aménagement, ce qui confirme que le

plan d'alignement ne constitue pas un instrument adapté en l'occurrence.

5.

5.1.

Au vu de ce qui précède, le recours, bien fondé, doit être admis et la décision du Conseil communal annulée. Il appartiendra dès lors au Conseil communal de revoir son projet de plan d'alignement, si nécessaire en y intégrant la question de l'espace réservé aux cours d'eau évoquée dans les considérants ci-dessus.

5.2.

Selon l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Toutefois, les communes ne paient pas de frais (art. 47, al. 2 LPJA), de sorte que la présente décision sera rendue sans frais. L'avance de frais de Fr. 1'650.■ versée par la recourante suite à la décision du 26 janvier 2012 du service juridique lui sera restituée.

5.3.

Vu le sort de la cause, la recourante, représentée par un mandataire, aura droit à une indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Selon l'article 60, alinéa 2 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFais), du 6 novembre 2012, les dépens sont fixés dans les limites prévues par ledit tarif, en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant.

En application de l'article 66, alinéa 1 du tarif, le mandataire a été prié de déposer un état de ses honoraires et frais, ce qu'il a fait le 15 octobre 2013, en annonçant un montant d'honoraires de Fr. 2'121.85. Il a précisé que cette somme correspondait à un temps de travail de 12h30, la rédaction du recours et les recherches préalables ayant été accomplies par un avocat-stagiaire. Au tarif ordinaire de Fr. 250.■ l'heure usuellement admis par l'autorité de céans, le montant annoncé par le mandataire correspond à un peu plus de 8h30 de travail. Cette durée apparaît comme adéquate pour le travail d'un avocat expérimenté, compte tenu de la nature de la cause et des échanges d'écritures qui ont suivi le dépôt du recours. Par conséquent, une indemnité de dépens de Fr. 2'291.60, comprenant la TVA au taux de 8%, sera octroyée au mandataire de la recourante, à la charge du Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours de X. contre la décision de ladite du 5 décembre 2011 de la commune Y. est admis;
2. Ladite décision est annulée;
3. La présente décision est rendue sans frais;
4. L'avance de frais de Fr. 1'650.■ versée par la recourante lui est restituée;
5. Une indemnité de dépens de Fr. 2'291.60 est allouée à la recourante, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 30 octobre 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.