

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.257 vom 1. Dezember 2014**

Ne Jurisprudence Adm, 2014-12-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2013.257](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.257)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.257 du 1 décembre 2014

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.257 del 1 dicembre 2014

## **Regeste**

L'autorité de planification doit se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 de la Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence, y compris des intérêts privés concernés, qui doit être exposée dans la motivation de la décision. En définissant dans le plan spécial différents secteurs en fonction des servitudes existantes, les autorités communales ont largement compte des intérêts privés concernés; elles n'avaient pas à définir la portée exacte des servitudes concernées, cette question relevant de la juridiction civile. Les questions de l'intégration dans le site des bâtiments du plan spécial et des nuisances sonores susceptibles d'être provoquées par la route d'accès à ces constructions concernent avant tout des intérêts locaux. L'examen de ces questions dépend par ailleurs de circonstances locales connues du Conseil communal. L'autorité de recours ne possède donc pas un pouvoir d'examen suffisant pour réparer le défaut de motivation de la décision communale sur ces points. De nouveaux allégués et les nouvelles preuves y relatives invoqués en cours d'instance doivent en principe être pris en considération. Ce principe s'applique également aux autres moyens juridictionnels ordinaires tels que l'opposition. Toutefois, le recourant ne peut en principe que réduire l'objet du litige et non pas l'élargir. La légalité des plans d'affectation doit être contestée lors de leur mise à l'enquête publique et ne peut plus être mise en cause à l'occasion d'un recours contre un acte qui les applique, sauf exceptions qui ne sont pas réalisées en l'espèce. La recourante, propriétaire d'une parcelle voisine, défend un intérêt général en mettant en cause la sécurité des usagers à l'intérieur du périmètre du plan spécial, car cette question n'a pas d'influence directe sur sa situation personnelle. Elle n'a donc pas qualité pour recourir sur ce point.

## **Volltext**

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

A.

Le secteur C., sur le territoire de la commune de A., comprend des parcelles situées entre l'ancien hôpital D. situé le long de la rue H., et l'avenue E., au sud. En commençant par sa partie supérieure, il englobe les articles [a] sur lequel se trouvent les bâtiments de l'ancien hôpital, [b], [c] et [d], tous propriété de B.. (ci-après: la fondation); [ainsi que d'autres parcelles appartenant à la commune A et à un propriétaire privé]. Toutes ces surfaces sont classées en zone d'utilité publique (ZUP) selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 9 juin 2004 (ci-après: PRAC). Selon l'article 16.2 du règlement d'aménagement communal (ci-après: RA), "cette zone est destinée aux constructions,

installations et aménagements d'utilité publique et aux autres réalisations entreprises par une collectivité publique ou un service public." "Les conditions de construction et de transformation des bâtiments sont fixées, dans chaque cas, par un plan spécial qui inclut l'aménagement des espaces publics adjacents, assurant ainsi une utilisation rationnelle des terrains et l'homogénéité de l'ensemble" (art. 16.3, al. 1 RA).

On trouve encore dans ledit secteur d'autres parcelles situées en zone résidentielle à faible densité (ZDF) en bordure de la rue E. [ ]. Le règlement d'aménagement contient une fiche de mesures spécifique à tout ce secteur, qui inclut toutes ces parcelles dans un périmètre soumis à l'établissement d'un plan spécial. La fiche définit certaines conditions pour l'urbanisation du secteur (principes pour l'implantation des constructions, aménagements visant à préserver le site et le paysage) et comprend un schéma selon lequel une route collectrice d'accès au secteur doit être aménagée au sud.

B.

B.a.

Du 23 novembre 2012 au 8 janvier 2013, la commune a mis à l'enquête publique une modification partielle du plan d'aménagement communal dans le secteur concerné. Selon le rapport justificatif selon l'article 47 OAT concernant cette modification (ci-après: rapport justificatif PRAC), la restructuration hospitalière du canton remet en question l'usage futur des terrains libres de construction du secteur C., en particulier parce qu'il n'est plus question d'étendre les constructions et installations liées à l'ancien hôpital au-delà des terrains appartenant à la fondation. Par ailleurs, la commune souhaite que quelques maisons individuelles puissent être construites sur la partie de l'article [e] actuellement située en ZUP.

Par conséquent, la commune prévoit de classer l'article [l], ainsi qu'une partie de l'article [e] située sur l'ancienne voie ferrée ("ancienne plate-forme CFF" selon le dossier communal) en zone résidentielle à faible densité. Elle entend créer une zone de verdure dans la partie supérieure de l'article [e] qui longe les parcelles en ZUP propriété de la fondation, et verser au domaine public communal une surface d'environ 1'018 m<sup>2</sup> sur l'article [e], entre la nouvelle zone de verdure et la nouvelle zone résidentielle, pour un futur chemin d'accès (cf. rapport justificatif PRAC, ch. 3.1 p. 6 et plan de la modification partielle). Par ailleurs, l'actuel périmètre de plan spécial est modifié en ce sens qu'il n'englobe plus que les terrains appartenant à la fondation et l'article [f] propriété de la commune. La fiche de mesures spécifique au secteur contenue dans le règlement d'aménagement est donc adaptée en conséquence, tout en reprenant le principe consistant à aménager une route d'accès communale au sud du nouveau périmètre de plan spécial.

B.b.

Aux mêmes dates a été mis à l'enquête publique un plan d'alignement, valant plan routier pour la route d'accès à l'ancienne plate-forme CFF. Il ressort du rapport justificatif selon l'article 47 OAT à l'appui de ce plan d'alignement (ci-après: rapport justificatif PAL) que cette future route d'accès vise à desservir les terrains situés au-dessous des bâtiments de l'ancien hôpital [ ], la partie de l'article [e] nouvellement classée en ZDF et d'autres terrains voisins [ ] (cf. rapport justificatif PAL, ch. 1 p. 1). Les véhicules accèderont à cette route d'accès, dont un premier tronçon existe déjà, depuis l'avenue E. et la rue F. (rapport justificatif PRAC, ch. 2.3 p. 4; plan de situation du projet routier n°08.09/02).

#### B.c.

Toujours aux mêmes dates a été mis à l'enquête publique un plan spécial "C." (ci-après: PS), qui comprend dans son périmètre les parcelles propriété de la fondation et l'article [f] appartenant à la commune. Le plan spécial est composé d'un plan d'implantation, d'un plan des coupes, d'un plan des équipements et d'un règlement, ainsi que d'un rapport justificatif selon l'article 47 OAT (ci-après: rapport justificatif PS) et d'un plan illustratif à valeur indicative. Le périmètre du plan spécial est affecté à une zone mixte (ZM), destinée à des bâtiments hospitaliers, des activités de service et différents types d'habitations (art. 4 du règlement du plan spécial, ci-après: RPS). Plus précisément, le périmètre du plan spécial comprend un secteur A (art. [c]) destiné à des logements pour personnes âgées ou avec handicap, à des habitations collectives et/ou individuelles et à des activités de service, un secteur B (art. [b] et [d]), affecté aux mêmes types de construction que le secteur A, et un secteur C (art. [f] et [a]), destiné aux activités hospitalières ambulatoires et à d'autres activités liées à la santé (art. 5 RPS). Selon le plan des équipements, l'accès au périmètre du plan spécial a lieu par un premier tronçon de la route d'accès prévue par le plan d'alignement; à l'intérieur du périmètre, une route interne comportant deux tronçons séparés par un grand virage est prévue pour desservir les constructions du plan spécial.

#### C.

La mise à l'enquête publique de ces projets a suscité plusieurs oppositions, notamment de la part de X. (ci-après: l'opposante, respectivement la recourante), propriétaire de l'article [g] du cadastre de A..

L'opposante a invoqué des servitudes d'interdiction de bâtir et de restriction au droit de bâtir dont une partie de C. est grevée en faveur de sa parcelle. Elle a relevé que les installations permises par les projets mis à l'enquête publique, en particulier la route interne desservant les constructions du plan spécial, étaient de nature à violer les droits que lui confèrent ces servitudes, à savoir un ensoleillement favorable, un dégagement pour préserver sa vue vers le lac et une protection contre les nuisances, notamment contre le bruit. En ce qui concerne les nuisances sonores, elle a allégué que l'accès prévu à l'intérieur du plan spécial ne serait pas un chemin privé mais une route collectrice desservant des constructions de grande taille et supposant un trafic important, renforcé par le fait que les locataires des bâtiments prévus par le plan spécial auraient pour la plupart une mobilité réduite. Elle a ensuite mis en évidence un autre problème d'accès aux logements pour personnes âgées ou avec handicap prévus par le plan spécial : selon elle, le fait de se rendre à ces constructions par la rue G., d'ores et déjà étroite et dangereuse, risquait de porter atteinte à la sécurité des piétons âgés.

#### D.

Le 22 avril 2013 a eu lieu une séance de conciliation réunissant l'opposante, des représentants du Conseil communal et des représentants de la fondation. La séance a fait l'objet d'un procès-verbal, daté du 6 mai 2013. Par courrier du 16 août 2013, l'opposante a demandé certaines corrections du procès-verbal et formulé des observations, tout en déclarant maintenir son "opposition totale" aux divers documents mis à l'enquête publique. Le contenu de ces documents sera repris ci-après, dans la mesure nécessaire.

#### E.

Le Conseil communal a levé l'opposition par décision du 9 septembre 2013. Il a commencé par relever qu'une partie des terrains de la fondation étaient bien grevés de "servitudes de

restriction de droits à bâtir" au profit de plusieurs parcelles dont celle de l'opposante, que la fondation s'était approchée des bénéficiaires pour "négocier ces servitudes" sans parvenir à un accord réaliste et qu'il avait dès lors été décidé d'élaborer un plan spécial pour concrétiser les projets de la fondation sur ses terrains et pour traiter le solde des parcelles "avec une vision future, tenant compte d'une atténuation des servitudes au gré du temps". Cela étant, le Conseil communal a considéré que les arguments de l'opposante ayant trait auxdites servitudes relevaient exclusivement du droit privé et de la juridiction civile et ne traitaient pas de la conformité au droit du plan spécial, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de les prendre en compte dans une procédure d'aménagement du territoire. Il a néanmoins observé que les servitudes existantes visaient à empêcher l'édification de constructions au-dessus du sol et non une route ou un parking, ouvrages ne compromettant pas la vue dont bénéficie l'opposante, et qu'elles n'avaient pas pour but d'interdire ou limiter les nuisances sonores. Il a dès lors estimé que la route et le parking projetés par le plan spécial ne contredisaient nullement le contenu des servitudes.

S'agissant de l'accès aux constructions prévues par le plan spécial, le Conseil communal a fait remarquer qu'il n'aurait pas lieu depuis le nord par la rue G. et celle de H., mais depuis le sud, par la "route I." (nouvelle voie d'accès prévue par le plan d'alignement), selon le plan d'implantation du plan spécial et son rapport au sens de l'article 47 OAT. Il a ajouté que le nouvel accès prévu, en raison de ses dimensions, permettrait d'assurer la sécurité des piétons et des automobilistes et a donc rejeté les arguments de l'opposante.

Pour terminer, il s'est référé aux compléments apportés dans le procès-verbal de la séance de conciliation, en estimant avoir ainsi répondu aux préoccupations de l'opposante, et il a souligné que les différents points abordés dans le plan spécial avaient été discutés avec le service de l'aménagement du territoire, acceptés à l'unanimité par le Conseil général et n'avaient pas fait l'objet d'un référendum.

F.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. La recourante se plaint d'abord d'une violation de son droit d'être entendu en raison d'une motivation insuffisante de la décision attaquée. Elle soutient que le Conseil communal s'est limité à trancher les questions de servitudes et d'accès mais n'a pas traité ses griefs dirigés contre le projet "tels que l'inadéquation [de celui-ci] dans le quartier et le fort impact sur le site et l'environnement de grandes constructions telles que celles projetées et les dangers, les nuisances (bruit notamment) et le problème des accès que le projet de plan spécial poserait ainsi que la suppression d'une zone de verdure". Elle estime en définitive que la décision attaquée n'apporte aucune explication ou justification objectives qui démontreraient que le projet de plan spécial correspond à un intérêt public.

Rappelant ensuite le but et la fonction des plans spéciaux, ainsi que la réglementation applicable à la ZUP selon le PRAC, la recourante allègue que les plans spéciaux ne peuvent être utilisés que pour permettre la réalisation de projets que le plan d'aménagement n'a pu prévoir ou pour des objets dont la réalisation doit, de par la loi, se faire sur la base d'un plan spécial. Elle est par conséquent d'avis qu'en l'espèce le plan spécial, même s'il est exigé par le PRAC pour le secteur C., devrait se conformer à l'affectation de la ZUP et se limiter à préciser les règles applicables dans cette zone. Elle affirme qu'en créant dans le secteur concerné une zone mixte et des constructions sans commune mesure avec ce que permet la ZUP, le plan spécial dépasse le rôle qui lui est assigné par la loi. Elle en tire la conclusion

que les constructions qu'il prévoit auraient dû faire l'objet d'une modification partielle du PRAC, qui aurait permis d'effectuer une pesée d'intérêts à l'échelle communale.

Par ailleurs, elle nie que le passage des terrains inclus dans le plan spécial de la ZUP à une zone mixte corresponde à un intérêt public, puisque la décision attaquée se borne à relever que ce plan a été élaboré pour permettre à la fondation de réaliser un projet qu'elle avait conçu, c'est à dire pour répondre à un intérêt privé. Elle estime aussi que le plan spécial contrevient aux buts et principes définis par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979. En effet, selon elle, la ZUP remplit une fonction de zone de verdure et son remplacement par une zone mixte ne permet pas d'assurer une transition adéquate entre la zone résidentielle à moyenne densité située au nord et la zone résidentielle à faible densité se trouvant au sud, à l'est et à l'ouest du secteur C.. De plus, les intérêts des propriétaires voisins ne sont pas pris en compte. En effet, le projet litigieux prévoit des constructions, y compris une route d'accès, contraires aux servitudes de droit privé dont elle bénéficie; il modifie le caractère du secteur considéré en "rompant l'équilibre" voulu par le PRAC, en prévoyant des accès insuffisants et dangereux et en provoquant des nuisances sonores.

S'agissant des accès aux constructions du plan spécial, la recourante les juge insuffisants au regard des exigences de la LAT et de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996. Selon elle, le nombre d'appartements et de places de stationnement prévu par le plan spécial laisse prévoir une surcharge importante de trafic et le déplacement de nombreux piétons, tant à l'intérieur qu'à destination du périmètre du plan spécial. Cette circonstance et la configuration des lieux, notamment la pente du terrain, font craindre des problèmes pour la sécurité des piétons et des automobilistes le long des rues H. et G., ainsi que sur les chemins d'accès prévus à l'intérieur du périmètre du plan spécial, qui comportent des courbes marquées rendant plus difficiles les croisements de véhicules.

Elle conclut dès lors à l'annulation de la décision attaquée, à l'annulation du projet de modification partielle du PRAC, du nouveau plan d'alignement et du plan spécial et à ce que le secteur C. demeure en ZUP ou, à titre subsidiaire, au renvoi de la cause au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. A titre de preuves, elle requiert une vision locale.

G.

La fondation a formulé des observations sur le recours le 16 janvier 2014, en concluant implicitement à son rejet. Leur contenu sera repris ci-après dans la mesure nécessaire. Le 27 janvier 2014, le Conseil communal a conclu implicitement au rejet du recours, sans formuler d'observations.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Le recours a été déposé dans les formes et délai prévus par les articles 34 et suivants de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 27 juin 1979.

1.2.

Selon l'article 32, lettre a LPJA, a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne

de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué, qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation (ATF 137 II 40, consid. 2.3 p. 43 et les arrêts cités). Le voisin direct du projet litigieux a en principe la qualité pour recourir. Le critère de la distance n'est toutefois pas le seul déterminant; s'il est certain ou très vraisemblable que le projet litigieux serait à l'origine d'immissions ■ bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres - touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent aussi se voir reconnaître la vocation pour recourir (ATF 136 II 281, consid. 2.3.1 p. 285; ATF 1C\_33/2011 du 12 juillet 2011 consid. 2.3 in DEP 2012 p. 9

La parcelle de la recourante [ ] [se trouve] à un peu plus de 30 mètres du périmètre du plan spécial, dont elle est séparée par les deux rues précitées et par une bande de terrain. A cette distance, le critère de la proximité est rempli, de sorte que la recourante possède, sur le principe, la qualité pour recourir.

2.

2.1.

Le droit d'être entendu découlant de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), du 18 avril 1999, a pour corollaire l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision. L'administré doit connaître les motifs d'une décision administrative afin de pouvoir la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu, tandis que l'autorité de recours en a besoin pour pouvoir exercer son contrôle (RJN 1998, p. 179; arrêt du Tribunal administratif cantonal du 4 novembre 2010, référence: TA.2007.311, consid. 4).

Pour répondre à ces exigences, il suffit, selon la jurisprudence, que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. En revanche, il y a violation du droit d'être entendu si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les faits pertinents (ATF 133 III 439 consid. 3.3; ATF 126 I 102; ATF 122 IV 8; RJN 1987, p. 259 et toutes les références citées). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 133 I 270 consid. 3.1; 130 II 530 consid. 4.3; 126 I 97 consid. 2b; ATF du 23 avril 2008, référence: 5A\_664/2007, consid. 2.1.1). D'après le Tribunal fédéral, plus l'affaire est complexe, plus il convient de fixer des exigences strictes à la motivation (ATF 111 Ia 2 consid. 4b p. 4 ■ JT 1987 I 133; Zen-Ruffinen, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, Bâle et Neuchâtel 2013, N.567 et les références citées).

Toujours selon le Tribunal fédéral, la motivation ne doit pas nécessairement se trouver dans la décision elle-même: le devoir de motiver est réputé satisfait si les motifs, bien qu'ils ne figurent pas dans la décision, doivent être considérés comme connus des intéressés en raison des circonstances, par exemple si ceux-ci ont pu se rendre compte, sur la base d'une instruction préalable ou du résultat de la procédure probatoire, des raisons pour lesquelles

l'autorité a tranché de cette façon et non d'une autre (RJN 1987 p. 261; RJN 1980-81, p. 208). La motivation peut dès lors découler d'une correspondance séparée ou du renvoi à une prise de position d'une autre autorité (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 267 et références citées).

## 2.2.

Par ailleurs, en procédure administrative contentieuse, l'objet du litige ("Stregegenstand") est défini par trois éléments: l'objet du recours ("Anfechtungsobjekt"), les conclusions du recours et, accessoirement, les motifs de celui-ci. Le contenu de la décision attaquée ■ plus particulièrement son dispositif ■ délimite l'objet du litige. En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est déjà prononcée ou aurait dû le faire. C'est pourquoi, dans ses conclusions, le recourant ne peut en principe que réduire l'objet du litige (en renonçant à remettre en cause certains points de la décision entreprise) et non pas l'élargir (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 17 janvier 2014, référence CDP.2013.110, consid. 2a et les références citées).

Toutefois, s'il découle de l'article 35, alinéa 2, lettre b LPJA que les motifs doivent être exposés dans l'acte de recours, ceux-ci ne sont pas nécessairement définitifs ni obligatoires pour l'autorité saisie. De nouveaux allégués et les nouvelles preuves y relatives invoqués en cours d'instance doivent en principe être pris en considération, eu égard notamment au droit de réplique inconditionnel des parties, ainsi qu'au pouvoir d'examen de l'autorité qui n'est pas liée par les motifs invoqués à l'appui du recours (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 17 janvier 2014, référence CDP.2013.237 consid. 2b).

Sauf dispositions contraires, les règles sur la forme et le contenu du recours sont également applicables aux autres moyens juridictionnels ordinaires tels que l'opposition (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, pp. 31/32 et 156). Les principes évoqués dans le présent considérant s'appliquent donc également à la procédure d'opposition contre un plan d'affectation communal.

## 3.

### 3.1.

Dans son mémoire d'opposition adressé à l'autorité communale, la recourante s'en est prise d'une part à la route interne desservant les constructions du plan spécial, en invoquant l'incompatibilité de cet aménagement avec les servitudes existantes et les nuisances sonores qu'il provoquerait, d'autre part à l'accès aux bâtiments du plan spécial par le domaine public. Elle n'a pas développé d'autres griefs à cette occasion.

Cependant, il ressort du procès-verbal de la séance de conciliation, complété par le courrier rectificatif de la recourante du 16 août 2013, que cette dernière a développé quelques autres arguments durant la procédure d'opposition: alors que le procès-verbal de la séance mentionne que la recourante ne s'oppose pas aux bâtiments projetés par le plan spécial mais seulement aux deux tronçons parallèles de la route interne (p. 2, 2ème§), l'intéressée a affirmé dans son courrier du 16 août 2013 qu'elle contestait aussi d'autres aspects du projet (p. 2, 2ème§, 1ertiret). Ainsi, elle a ajouté que le projet de plan spécial constituait un problème dans la mesure où il impliquerait la suppression de l'espace vert que constitue actuellement le secteur C. (courrier du 16 août 2013, 2ème§, 5èmetiret), ce qui correspond globalement à certains de ses propos lors de la séance de conciliation (procès-verbal de

ladite séance, p. 4, 2ème§). Par ailleurs, toujours dans son courrier du 16 août 2013 (p. 2, 1er§), la recourante a allégué que "les projets contestés permettraient la réalisation de constructions trop importantes et nombreuses, ne s'intégrant pas dans le quartier, ayant un fort impact sur l'environnement, engendrant des nuisances excessives pour le voisinage ( )".

3.2.

Au vu des principes cités plus haut, la recourante était en droit de formuler ces nouveaux allégués durant la procédure d'opposition, après le dépôt de son mémoire d'opposition. Cela étant, il convient d'examiner si le Conseil communal s'est prononcé sur ces arguments en motivant sa décision de manière suffisante, ce que conteste la recourante.

4.

4.1.

Le rapport justificatif PS souligne que le secteur C. est encore largement couvert de vignes (chap. C5.1, p. 16). Un conseiller communal s'est exprimé lors de la séance de conciliation au sujet de la disparition de ce secteur de verdure engendrée par le projet de plan spécial : après avoir expliqué pourquoi le projet prévu par le plan spécial n'était pas envisageable dans d'autres secteurs de la commune cités par la recourante lors de la séance, il a déclaré que le secteur C. se trouvait dans une zone d'ores et déjà constructible, à savoir la ZUP, et que le plan spécial ne faisait que modifier l'affectation des constructions dans le secteur considéré, de manière à rendre possible le projet de la fondation (cf. procès-verbal de la séance de conciliation, p. 4, 3ème§).

Comme cela a été relevé plus haut, la motivation d'une décision peut résulter d'une correspondance séparée. En l'occurrence, il faut considérer que le Conseil communal s'est prononcé sur l'argument précité de la recourante, dans le procès-verbal de la séance de conciliation transmis à l'intéressée par un courrier du 6 mai 2013 signé par ledit Conseil. Sa motivation, bien que succincte, se révèle compréhensible et suffisante : il en résulte que le périmètre du plan spécial se trouve déjà en zone à bâtir, à savoir dans la ZUP dans laquelle sont implantées des constructions et installations ou aménagés des espaces en rapport avec la fonction d'intérêt général (art. 16.1 RA). Dans le secteur C., elle est soumise à l'obligation d'établir un plan spécial avant toute construction (art. 16.7 RA). En d'autres termes, comme l'a relevé le représentant du Conseil communal lors de la séance de conciliation, le secteur est constructible à ce jour et son caractère de verdure actuel peut d'ores et déjà céder la place à des constructions sur la base d'un plan spécial.. Aucun argument n'est opposé à ce constat dans le recours, à juste titre. En effet, la recourante ne saurait mettre aujourd'hui en question le caractère constructible du secteur C., car la légalité des plans d'affectation doit être contestée lors de leur mise à l'enquête publique et ne peut plus être mise en cause à l'occasion d'un recours contre un acte qui les applique, sauf exceptions qui ne sont pas réalisées en l'espèce (ATF 123 I 175 et Tanquerel, Commentaire LAT, n°26 ad art.21). La recourante ne saurait donc contester à l'occasion de son recours la classification en zone à bâtir des terrains inclus dans le périmètre du plan spécial et son argument est irrecevable. Il convient malgré tout de souligner que la fondation a émis la volonté de garder en nature de vigne ou de verger les surfaces qui resteront libres de construction, de manière à "maintenir des espaces verts faisant partie du paysage originel" (rapport justificatif PS, chap. C5.1 p. 16). Cette volonté se traduit dans le plan spécial par l'obligation d'aménager des espaces verts et des espaces verts communautaires (cf. plan d'implantation et art. 13 et 14 RPS).

#### 4.2.

La recourante a également fait état de l'importance des constructions prévues par le plan spécial et de leur manque d'intégration dans le quartier. Or, si le rapport justificatif PS contient une description du site et de son environnement construit et se réfère aux plans illustratifs contenus dans le dossier de plan spécial (chap. C5.1 p. 16 et C5.5 p. 18; procès-verbal de la présentation publique du 3 mai 2011, p. 1), on cherche en vain, dans la décision attaquée ou le procès-verbal de la séance de conciliation, la réponse que le Conseil communal aurait pu apporter à cet argument de la recourante.

Si les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2, al. 3 LAT), notamment dans leurs tâches de planification, cette liberté n'est pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999) et de la loi (art. 1 et 3 LAT), notamment en veillant à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble s'intègrent dans le paysage (art. 3, al. 2, litt. b LAT). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3, al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000) L'autorité doit exposer sa pondération des intérêts dans la motivation de sa décision (art. 3, al. 2 OAT) (ATF du 23 juin 2014, référence 1C\_898/2013, consid. 6.1; ATF du 31 juillet 2014, référence 1C\_877/2013, consid. 3.2.1). En l'occurrence, la décision attaquée n'expose pas comment l'aspect de l'intégration des bâtiments litigieux dans le paysage a été appréhendé.

#### 4.3.

La même constatation doit être faite s'agissant d'un autre argument formulé au stade de l'opposition écrite déjà et portant sur les impacts du projet de plan spécial sur l'environnement, plus particulièrement sur les nuisances sonores qui pourraient être liées à la route interne d'accès aux bâtiments.

A ce sujet, il convient de souligner que les dispositions de la protection de l'environnement, notamment celles de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986, et celles de l'aménagement du territoire sont étroitement liées et ne peuvent pas être appliquées de façon séparée et indépendamment les unes des autres. Or, un bien-fonds ne peut être considéré comme équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, son utilisation entraîne un accroissement du trafic qui ne peut être absorbé par le réseau routier et s'il provoque des atteintes nuisibles ou incommodes dans le voisinage (ATF 119 Ib 480, consid. 6a p. 488; Jomini, Commentaire LAT, n° 20 ad art. 19). Lorsqu'un plan d'affectation est à ce point précis qu'il permet d'appréhender les problèmes de trafic, il est conforme au principe de la coordination que la question de l'équipement soit résolue au stade de l'adoption du plan d'affectation et non au stade ultérieur de l'autorisation de construire (ATF 120 Ib 436 consid.2d/bb p. 452; 118 Ib 66 consid. 2c p. 76 ■ JT 1994 I 467; Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, n° 92 ad art. 25 LPE

En l'espèce, l'article 24 RPS attribue le degré de sensibilité au bruit II au périmètre du plan spécial, soit le degré applicable dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43, al. 1, litt. b OPB). Le rapport justificatif PS annonce que "les changements d'affectation envisagés sont compatibles avec le degré de sensibilité II attribué à ce secteur", qui sera donc maintenu (chap. D2, p. 19). Toutefois, la décision attaquée,

ainsi que dossier du plan spécial et les autres pièces du dossier ne fournissent aucune explication à l'appui de cette affirmation, telle qu'une évaluation de l'importance du trafic lié aux futures constructions et aux parkings prévus par le plan spécial et son incidence par rapport au bruit du trafic qui existe actuellement dans le secteur. Le nombre de logements et le nombre de places maximum à aménager dans le périmètre du plan spécial étant connus (cf. art. 18, al. 3 et 4 RPS; rapport justificatif PS, chap. C5.4 p. 17), les vérifications nécessaires à ce sujet doivent pourtant être faites au stade du plan spécial.

4.4.

Il ressort de ce qui précède que la décision attaquée n'est pas motivée en ce qui concerne les arguments de la recourante relatifs à l'intégration des constructions du plan spécial dans le site et aux nuisances sonores liées à la route interne d'accès à ces constructions. Dans cette mesure, le droit d'être entendu de la recourante n'a pas été respecté.

5.

5.1.

Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu est considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée, à condition toutefois que l'atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée ne soit pas particulièrement grave (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390 et les références citées; ATF du 12 septembre 2013, référence 1C\_533/2012, consid. 2.1). Une telle réparation dépend cependant de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68, cons. 2 et les références). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et causerait un allongement de la procédure incompatible avec l'intérêt de la partie lésée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195, cons. 2.3.2; ATF du 10 février 2014, référence 2C\_856/2013; consid. 3.2; arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 10 décembre 2013, référence CDP.2013.205, consid. 2b).

5.2.

Selon l'article 43, alinéa 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, les plans d'affectation communaux comprennent notamment les plans d'aménagement communaux, les plans spéciaux et les plans d'alignement. L'élaboration et l'adoption de tels plans doivent satisfaire aux exigences minimales de procédure posées par le droit fédéral, en particulier la protection juridique des particuliers (art. 33, al. 3, litt. b LAT). Selon la jurisprudence, ce libre pouvoir d'examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. L'autorité cantonale de recours doit cependant préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2, al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement du territoire appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise

en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. Ces principes s'appliquent au Conseil d'Etat lorsqu'il statue sur des recours contre des plans d'affectation communaux (RJN 2013, p. 503, consid. 2a p. 504/505 et les références citées).

### 5.3.

En l'espèce, les questions de l'intégration dans le site des bâtiments du plan spécial et des nuisances sonores susceptibles d'être provoquées par la route d'accès à ces constructions concernent avant tout des intérêts locaux. L'examen de ces questions dépend par ailleurs de circonstances locales connues du Conseil communal mais sur lesquelles il ne s'est pas exprimé, puisqu'il n'a pas formulé d'observations sur le recours et n'a pas complété d'une autre manière sa motivation durant la procédure de recours. Enfin, comme cela a déjà été relevé plus haut, les dossiers des divers plans d'affectation contestés par la recourante ne fournissent pas les éléments qui permettraient éventuellement à l'autorité de céans d'examiner les griefs de la recourante. Dans ces conditions, le défaut de motivation de la décision attaquée ne saurait être réparé. Les arguments de la recourante doivent donc être admis et la cause renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision.

### 6.

Dans les considérants qui précèdent, il a été dit que le recourant ne peut en principe que réduire l'objet du litige et non pas l'élargir. Les différents griefs soulevés en l'espèce durant la procédure d'opposition ont de plus été rappelés. Il en ressort que durant la procédure d'opposition, la recourante n'a mis en cause ni l'adéquation du plan spécial pour permettre la réalisation de logements et d'appartements protégés dans le secteur C., ni l'intérêt public représenté par ce projet, leur opposant uniquement, en des termes très lapidaires, son intérêt privé à ne pas voir disparaître un lieu pour l'instant en nature de verdure. Sur la base de ce seul argument, on ne saurait admettre que le Conseil communal aurait dû justifier dans la décision attaquée les raisons l'ayant conduit à élaborer un plan spécial au lieu d'une modification du plan d'aménagement communal dans le secteur concerné, ainsi que l'intérêt public de ce projet.

Force est dès lors de constater que les développements de la recourante relatifs au plan spécial et à son intérêt public constituent de nouveaux motifs qui excèdent l'objet du litige. L'autorité de céans ne saurait donc entrer en matière sur ces arguments qui s'avèrent irrecevables.

### 7.

#### 7.1.

L'article 3 OAT cité plus haut établit une méthodologie de la pesée globale des intérêts, qui se déroule en trois étapes: la détermination de tous les intérêts publics ou privés touchés (al. 1, litt. a), puis l'appréciation de ces intérêts, notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (al. 1, litt. b), et enfin la motivation de la pesée globale des intérêts dans la décision (al. 1, litt. c; al. 2). En d'autres termes, dans un premier temps, les intérêts concernés doivent être déterminés d'office et intégrés dans le processus de pesée des intérêts. Seuls les intérêts "concernés", soit ceux qui sont juridiquement, factuellement et temporellement déterminants pour l'examen de la question à examiner doivent être pris en compte. Les intérêts privés concernés doivent également être pris en considération dans la balance des intérêts (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert,

Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 580; Tschannen, Commentaire LAT, N. 23ss ad art. 3 LAT).

## 7.2.

La recourante estime que le plan spécial ne prend pas en compte les intérêts des propriétaires voisins puisqu'il prévoit des constructions contraires aux servitudes de droit privé dont elle bénéficie. Il ressort du registre foncier que les servitudes n°[j] et [k] grèvent les articles [a] et [c] [ ] au profit de l'article [appartenant] à la recourante. Le long de la rue H., la servitude n°[j] prévoit l'interdiction absolue d'élever toute construction (secteur est), tandis que la servitude [k] limite la hauteur des constructions à 8 mètres à compter du niveau de ladite rue (secteur ouest). Le long de l'ancienne voie ferrée, l'interdiction absolue d'élever toute construction s'applique à l'ouest (servitude n°[j]) et la hauteur des constructions est limitée à 10 mètres à compter du niveau de cette voie à l'est (servitude n°[k]).

Dans la décision attaquée, le Conseil communal a estimé que le projet de plan spécial ne contredisait nullement ces servitudes, en soulignant que la construction d'une route et de parkings ne consistait pas à élever des bâtiments et était dès lors compatible avec la servitude d'interdiction de bâtir. Il ressort du chapitre C1 du rapport justificatif PS (p. 11) que la division du périmètre du plan spécial en trois secteurs principaux (A, B et C), eux-mêmes divisés en sous-secteurs (1, 2, 3, etc.), a été conditionnée par les servitudes et droits de superficie inscrits sur les parcelles concernées. Ainsi, le plan spécial concentre la construction de logements dans les périmètres A1 et A4 concernés par la limitation de hauteur. Aucun bâtiment n'est prévu dans les secteurs A2 et A3 qui font l'objet de la servitude d'interdiction de bâtir. Le secteur A3 doit exclusivement accueillir des espaces verts, des aires de stationnement en surface et une partie du tracé de la route interne. Aucun aménagement n'est prévu dans le secteur A2 (cf. plan d'implantation). Enfin, le rapport justificatif PS relève que les servitudes grevant l'article [c] seront négociées (chap. C4.5, p. 13). Il s'avère ainsi que l'existence des servitudes précitées a été prise en compte lors de l'élaboration du plan spécial, conformément à l'article 3 OAT.

## 7.3.

Quant à la question de savoir si l'aménagement d'aires de stationnement et d'une route interne est compatible avec la servitude n°[j] d'interdiction de construire, il n'appartient pas à l'autorité de céans de l'examiner. En effet, selon la jurisprudence, l'autorisation de construire est une autorisation de police qui constate que le projet est conforme aux règles de droit public et, en particulier, aux lois sur l'aménagement du territoire et sur les constructions. Cela signifie qu'il existe un droit à l'octroi d'une autorisation quand toutes les conditions de droit public sont remplies. Les autorités compétentes en matière de permis de construire n'ont pas à se prononcer sur des questions de droit privé mais uniquement à vérifier que le projet qui leur est soumis respecte le droit public des constructions, les dispositions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ainsi que d'autres dispositions de droit public. Il s'ensuit qu'en principe, les moyens tirés des rapports de droit privé ne sont pas recevables dans une procédure d'autorisation de construire, les parties ayant tout loisir de s'adresser au juge civil pour résoudre leur litige (RJN 2005, p. 210 et les références citées, cf. également ATF 138 III 49, consid. 4.4; arrêt du Tribunal fédéral du 28 août 2006, référence 1P.410/2006, consid. 2; Steinauer, Les relations entre le droit public et le droit privé [cantonal et fédéral] de la construction: confirmation des

principes et nouveautés depuis la révision de 2012, in *Droit de la construction* 2013, p. 116). Deux exceptions infirment ce principe, lorsque la loi sur les constructions déclare déterminantes des circonstances de nature civile ou lorsqu'une construction est érigée sur le fonds d'autrui (RJN 2005, p. 210 et les références citées). En résumé, l'autorité chargée de délivrer le permis de construire doit appliquer les règles relevant du droit public des constructions et ne peut refuser l'autorisation en invoquant des normes de droit privé relatives aux conflits de voisinage (cf. décision du Conseil d'Etat du 21 novembre 2012, référence REC.2012.31, consid. 9.2; RDAF I 1998, p. 195 s.).

Il résulte de ce qui précède qu'en l'occurrence, lorsque des permis de construire seront sollicités pour l'aménagement des parkings et de la route interne (cf. art. 17, al. 1 RPS), l'autorité chargée de délivrer l'autorisation n'aura pas à prendre en compte les servitudes précitées et à déterminer leur portée, cette question relevant du juge civil. Les exceptions à ce principe prévues par la jurisprudence ne seront pas réalisées : d'une part, c'est en principe la fondation qui bâtira sur ses propres terrains. D'autre part, la problématique à examiner sous l'angle du droit privé, à savoir la compatibilité des constructions prévues par le plan spécial avec l'interdiction de bâtir et les limitations de hauteur prévues par les servitudes, n'apparaît nullement comme le préalable à la résolution d'une question ultérieure relevant du droit public (cf. arrêt du 6 juillet 2000 du Tribunal administratif, référence TA.2000.104, consid. 3b).

Dans ces conditions, il faut constater qu'en définissant différents secteurs en fonction des servitudes existantes au stade du plan spécial, on tient largement compte des intérêts privés concernés et que les arguments de la recourante doivent être rejetés.

8.

8.1.

Afin d'éviter toute action populaire, le voisin n'est pas autorisé à fonder son recours sur des prescriptions protégeant exclusivement l'intérêt général, à moins qu'il ne justifie un intérêt privé particulièrement prépondérant à celui de tout autre citoyen. Tel pourra être le cas, notamment, de dispositions relatives à l'écoulement du trafic et à la sécurité de la circulation. Dans ce cas, la qualité pour recourir d'un tiers, c'est-à-dire d'une personne autre que le destinataire de la décision litigieuse lui-même, dépend de l'existence, dans le cas concret, de son intérêt véritablement prépondérant par rapport à l'intérêt de tout un chacun à remettre en cause le projet attaqué ou, en d'autres termes, de l'existence d'un "préjudice porté de manière immédiate à la situation personnelle du recourant" (RJN 1995 p. 266 et les références citées).

8.2.

La recourante juge les accès aux constructions du plan spécial insuffisants. Elle se prévaut des dangers que les piétons et les automobilistes pourraient subir sur les chemins d'accès prévus à l'intérieur du périmètre et le long des rues H. et G..

A l'évidence, la recourante défend un intérêt général en mettant en cause la sécurité des usagers à l'intérieur du périmètre du plan spécial, car cette question n'a pas d'influence directe sur sa situation personnelle. Ce grief est dès lors irrecevable.

Par ailleurs, le rapport justificatif PS précise que l'accès des véhicules aux terrains de la fondation aura lieu par le sud et non par les rues G. et H. (chap. C5.2, p. 16). Les véhicules accéderont au nouveau tronçon de route communale prévu par le plan d'alignement sur

l'ancienne plate-forme CFF depuis l'avenue E. et la rue F. et ce tronçon sera relié à la route interne à aménager dans le périmètre du plan spécial. Dans son principe, cette solution d'accès par le sud résulte d'ores et déjà de la fiche de mesures du PRAC actuellement en vigueur pour le secteur C. et elle est maintenue dans la nouvelle version de cette fiche de mesures mise à l'enquête publique. Elle est concrétisée par la modification du PRAC et le plan d'alignement mis à l'enquête publique, ainsi que par le plan spécial (cf. plan d'implantation et plan des équipements). Les rues G. et H. ne sont donc pas concernées par l'accès aux bâtiments du plan spécial et les arguments de la recourante se révèlent mal fondés.

9.

Selon l'article 14 LPJA, l'autorité constate d'office les faits. Elle procède, s'il y a lieu, à l'administration des preuves. Il ressort des considérants qui précèdent que le recours peut être tranché sur la base du dossier déposé auprès de l'autorité de céans. Dès lors, il n'y a pas lieu de procéder à la vision locale requise par la recourante.

10.

10.1.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être partiellement admis et la cause renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision en ce qui concerne l'intégration dans le site des constructions prévues par le plan spécial et les nuisances sonores liées à la route interne. Pour le reste, le recours doit être déclaré irrecevable, respectivement rejeté.

10.2.

La recourante, qui obtient très partiellement gain de cause, supportera le paiement de frais de procédure légèrement réduits (art. 47, al. 1 LPJA), qui 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, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas Fr. 6'000.■ (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, la cause a nécessité un tour d'écritures, sans vision locale. L'examen du dossier, constitué de trois projets d'aménagement, a néanmoins occasionné un certain travail. Tout bien considéré, l'émolument réduit est fixé à Fr. 1'100.■, auxquels s'ajoutent les frais par Fr. 110.■. Le solde de l'avance de frais de Fr. 1'650.- versée par la recourante suite à la décision du 18 octobre 2013 du service juridique lui sera restitué.

10.3.

Vu l'issue du recours, la recourante a droit à des dépens réduits (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, selon lequel les honoraires sont fixés 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 (art. 60, al. 2 et 69 TFrais). La mandataire de la recourante a déposé le 3 novembre 2014 son mémoire de frais et honoraires, qui détaille le temps consacré aux diverses prestations accomplies en annonçant un temps total de travail de 36h10.

Les démarches entreprises par un mandataire avant la procédure de recours n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer le montant des dépens, sauf si elles sont nécessaires à la procédure et ce à titre exceptionnel. Dans cette hypothèse, une telle activité ne sera prise en considération que si les difficultés de la cause ont nécessité des travaux préparatoires d'une ampleur inhabituelle. Il appartient à l'administré qui entend obtenir l'indemnisation de tels frais d'alléguer cette prétention et de déposer un état de ses frais (RJN 1986 p. 290). Or, une partie des prestations annoncées dans le mémoire de frais et honoraires est antérieure au 9 septembre 2013, date de la décision attaquée, et il n'est pas allégué que ces activités correspondent à des travaux préparatoires d'une ampleur inhabituelle. Il ne peut dès lors pas être tenu compte du temps qui leur a été consacré, soit 10h30 de travail selon le mémoire déposé, de sorte que le temps de travail total à prendre en compte est de 25h40. Même si le dossier présentait une certaine complexité, cette durée paraît élevée en tenant compte du fait que la recourante n'obtient que très partiellement gain de cause. Tout bien considéré, les honoraires réduits seront fixés à Fr. 2'500.-. S'y ajoutent les débours à raison de 10% des honoraires (art. 65 TFrais) soit Fr. 250.- et un aller-retour de Neuchâtel à A. (36 kilomètres à 70 centimes, soit Fr. 25.20, art. 64 TFrais), ainsi que la TVA à 8%, ce qui conduit à un montant total de Fr 2'997.20. Cette indemnité sera mise à la charge du Conseil communal.

10.4.

La fondation, qui n'a pas fait appel à un mandataire, n'a pas droit à une indemnité de dépens. Il en va de même pour le Conseil communal, puisque seuls les administrés ont droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat  
décide:

1. Le recours de X. contre la décision du Conseil communal de A. du 9 septembre 2013 est partiellement admis, au sens des considérants.
2. Les frais de procédure réduits sont fixés à Fr. 1'210. ■.
3. Le solde de l'avance de frais versée par la recourante, soit Fr. 440.■, lui est restitué.
4. Une indemnité de dépens réduite de Fr. 2'297.20 est allouée à la recourante, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 1er décembre 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,      La chancelière,

A. Ribaux

S. Despland

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