

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.141 vom 1. Oktober 2018

Ne Jurisprudence Adm, 2018-10-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.141

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.141 du 1 octobre 2018

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.141 del 1 ottobre 2018

Regeste

A supposer que le Conseil communal ait violé le droit d'être entendu des recourants en effectuant seul une vision locale, ce vice de procédure peut être réparé au stade du recours, compte tenu du pouvoir d'examen du Conseil d'État en matière de planification ; Si un propriétaire n'a pas utilisé son terrain à des fins de construction pendant une période prolongée, il doit s'attendre à ce que le régime d'affectation change sans qu'il puisse se prévaloir d'un droit inconditionnel à être indemnisé pour la suppression ou la limitation de sa faculté de construire ; Le "noyau" du village dont fait partie la parcelle litigieuse n'était pas classé en zone d'ancienne localité alors qu'il possède les caractéristiques d'une telle zone, notamment au vu du recensement architectural des bâtiments et de l'inventaire ISOS ; La préservation des "espaces intermédiaires" (jardins, vergers, espaces agricoles) entourant les bâtiments de ce "noyau" fait partie des objectifs de protection cités par l'ISOS, qui doivent être traduits dans le plan directeur cantonal et dans les plans d'affectation ; La commune a pris le parti de réduire la surface totale de la ZAL prévue en 1975, qui englobait des terrains ne présentant pas les caractéristiques décrites ci-dessus, et de ne pas densifier cette nouvelle zone par des nouvelles constructions, de manière à préserver son caractère rural et villageois grâce au maintien des vergers, jardins et espaces agricoles qui entourent les maisons existantes ; En parallèle, le nouveau plan d'aménagement densifie d'autres zones. Il permet par ailleurs d'utiliser les bâtiments existants en ZAL (transformation des combles, p. ex.) ; La commune a ainsi cherché à concilier les impératifs liés à la densification du milieu bâti et à la préservation des sites et son appréciation est cohérente ; La restriction imposée aux recourants repose sur une base légale, répond aux intérêts publics mentionnés dans la LAT et respecte le principe de la proportionnalité, puisque les recourants peuvent malgré tout faire usage de leur bien.

Volltext

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 08.05.2019 [CDP.208.359-AMTC]

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 11.06.2020 [1C_327/2019]

A.

A.a.

L'article [a] du cadastre de B., situé dans le secteur C., constitue une copropriété par étages, dont les unités appartiennent à X. et consorts (ci-après : les opposants, respectivement les recourants). Une maison d'habitation et un atelier sont érigés sur cette parcelle de 1'920 m².

Le terrain est classé en zone d'habitation à forte densité, destinée aux habitations collectives et individuelles ainsi qu'aux activités ne comportant pas de nuisances pour le voisinage, par le plan d'aménagement de B., du 27 juin 1975.

A.b.

Par arrêté du 24 septembre 2010, le Conseil général de l'ancienne commune de B. a adopté un nouveau plan d'aménagement pour son territoire, qui classe la parcelle précitée en zone d'ancienne localité (ZAL). Selon le projet de nouveau règlement d'aménagement (ci-après : RA), cette zone a pour objectif de préserver le caractère des noyaux historiques des villages formant la localité de B.. Elle est destinée à l'habitation, ainsi qu'aux activités agricoles, artisanales, commerciales et tertiaires compatibles avec l'habitation et ne portant pas préjudice à son caractère et à son aspect. Les bâtiments existants peuvent y être transformés, restaurés, reconstruits ou faire l'objet d'extensions de moindre importance, à certaines conditions. Les nouvelles constructions y sont par contre interdites (art. 12.1 ss RA).

B.

B.a.

La mise à l'enquête publique du projet de plan d'aménagement a suscité une opposition des copropriétaires de l'article [a], qui ont mis en évidence le préjudice que leur causerait l'interdiction de toute nouvelle construction, y compris un garage ou un dépôt, sur la partie non bâtie de leur parcelle. Ils ont allégué qu'une telle restriction n'était imposée par aucune règle de droit supérieur, qu'elle n'était pas appliquée dans d'autres communes et qu'elle allait au-delà de l'objectif de protection défini pour la ZAL. Ils ont par ailleurs relevé que C. n'était pas considéré comme un noyau historique dans le plan d'aménagement de 1975, que les parcelles situées au nord de leur terrain étaient classées en zone d'habitation à moyenne densité et en zone mixte par le nouveau plan d'aménagement communal et que leur propriété était entourée au nord par une construction récente à l'architecture moderne et à l'Est par un garage automobile plusieurs fois transformé. Ils ont estimé que la partie nord de leur terrain, non bâtie, pourrait être affectée en zone d'habitation à moyenne densité ou en zone mixte après division cadastrale ou, à défaut, que le chapitre 12 RA pourrait être modifié de manière à ce que de nouvelles constructions soient admises en ZAL, à des conditions bien précises. Ils ont précisé être conscients de la valeur architecturale de leur bâtiment et vouloir veiller à ce que toute nouvelle construction sur leur parcelle s'intègre harmonieusement au site.

B.b.

Une séance de conciliation a été organisée par le Conseil communal le 27 juin 2013. La conciliation n'ayant pas abouti, le Conseil communal a annoncé qu'il statuerait sur l'opposition, en précisant "qu'une vision locale [serait] préalablement effectuée par la commune".

B.c.

Le Conseil communal a levé l'opposition par décision du 17 mars 2014. Il a expliqué qu'après l'adoption du plan d'aménagement de 1975, l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) et le recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) avaient été établis; que sur cette base, les autorités communales avaient effectué une pesée des intérêts entre le souci de densifier la zone à bâtir et la nécessité de préserver la patrimoine bâti; et qu'il en était résulté que l'étendue de

la ZAL de la localité de B. avait été fortement réduite par rapport au plan de 1975, les terrains peu ou non bâtis ayant été exclus de cette zone pour permettre de nouvelles constructions et les terrains largement construits maintenus en ZAL avec une réglementation plus restrictive. Il a souligné que selon l'inventaire ISOS, l'ancienne localité de B. était un site d'importance régionale, que le maintien des espaces intermédiaires faisait partie de ses objectifs de sauvegarde et que la réglementation prévue par le nouveau plan d'aménagement en tenait compte, vu la structure d'origine des anciens noyaux villageois, formée d'anciennes fermes de volumétrie importante entourées de dégagements extérieurs très généreux.

Le Conseil communal a encore souligné que le bâtiment appartenant aux opposants était classé par le RACN dans la catégorie des bâtiments intéressants avec une note de 3, que certains de ses éléments (cartouche et arc en façade Est) étaient classés par le canton, que sa situation en bordure de rue le mettait particulièrement en évidence, qu'une nouvelle construction au nord ne pourrait donc qu'être dommageable pour l'édifice et pour le site et que les transformations "malheureuses" du garage situé sur une parcelle voisine ■ qualifié de bâtiment perturbant dans le RACN - ne justifiaient pas de nouvelles atteintes au site. De plus, il a fait remarquer que le plan actuel était antérieur à l'entrée en vigueur de la législation sur l'aménagement du territoire et que les propriétaires n'avaient manifesté aucune intention concrète de bâtir depuis l'adoption de ce plan, de sorte que la mesure d'aménagement contestée constituait un non-classement et pas un déclassement. Il ajouta que les espaces extérieurs entourant le bâtiment permettraient à la parcelle de conserver sa valeur s'ils restaient vierges de constructions et qu'une division cadastrale à concurrence d'une surface suffisante pour construire était difficilement envisageable, vu la surface occupée par le bâtiment actuel par rapport à celle de la parcelle. Il a enfin relevé qu'il ne pouvait pas entrer en matière sur la proposition des opposants d'assouplir la réglementation de la ZAL pour que des constructions puissent y être érigées à certaines conditions, car des normes restrictives portant sur une ZAL d'une surface la plus restreinte possible apparaissaient comme le meilleur moyen de préserver les anciens noyaux villageois, d'éventuelles demandes d'agrandissement ou de dérogation pouvant être présentées par les propriétaires intéressés.

C.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. Les recourants invoquent la violation de leur droit d'être entendu, dans la mesure où ils n'ont pas été convoqués à la vision locale mentionnée par un représentant du Conseil communal à l'issue de la séance de conciliation, bien qu'ils aient ensuite annoncé par courrier qu'ils étaient disponibles pour y participer. Ils sont d'avis qu'en renonçant à organiser une vision locale en leur présence, le Conseil communal a procédé à une appréciation anticipée de preuves arbitraire. En outre, ils se prévalent d'une constatation inexacte des faits pertinents en ce qui concerne leur intention de construire, dès lors que [l'ancien propriétaire] a déposé un dossier et obtenu une sanction préalable le 25 septembre 1990. Ils estiment que le changement d'affectation de leur parcelle est contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire, qui commandent de créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques et de préserver le paysage en veillant à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble s'y intègrent. En effet, le projet de construction de 1990 permettait de respecter ces principes, alors que le nouveau plan d'aménagement les empêche d'exercer leur droit de propriété. Selon eux, la décision

attaquée ne respecte pas non plus le plan directeur cantonal et l'article 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, parce que leur terrain n'est pas apte à être classé en ZAL "à cause des exigences justement du plan directeur cantonal". Citant la définition du plan de quartier qui figure à l'article 79 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, ils relèvent que "le quartier d'ancienne localité ne concerne éminemment pas la situation telle que vécue par [leur] parcelle".

Ils concluent à l'annulation de la décision attaquée et de l'arrêté du Conseil général adoptant le nouveau plan d'aménagement, subsidiairement au renvoi de la cause au Conseil communal pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais et dépens. A l'appui de leurs conclusions, ils requièrent le cas échéant une vision locale.

D.

Dans ses observations sur le recours du 1er octobre 2014, le Conseil communal conclut au rejet de celui-ci, sous suite de frais et dépens. Les recourants ont répondu à ces observations par mémoire du 4 décembre 2014.

E.

E.a.

Par courriers des 10 octobre et 14 novembre 2014, les recourants ont demandé la suspension de l'instruction du recours, dès lors que la nouvelle commune de A. doit élaborer un nouveau plan d'aménagement communal applicable à tout son territoire et que l'on ignore si les options prises dans le plan contesté ici seront confirmées. Le Conseil communal s'est opposé à cette demande de suspension, par lettres des 29 octobre 2014 et 2 février 2015. Le service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours (ci-après : service juridique) a annoncé aux parties le 26 novembre 2014 que le recours serait traité par le Conseil d'État.

E.b.

Dans une lettre du 9 février 2016 adressée au service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours (ci-après : service juridique), par le Conseil communal directement, celui-ci fait état de son intention de réétudier l'opportunité de l'interdiction de bâtir prévue en ZAL. Il invoque l'entrée en vigueur de la révision de la LAT qui insiste sur la densification des zones à bâtir, ainsi que le périmètre de protection du patrimoine rural et le périmètre de protection du site bâti mentionnés dans le nouveau plan d'aménagement, qui constitueraient d'ores et déjà des garanties de protection du tissu bâti de l'ancienne localité de B.. Par conséquent, il demande si la procédure de recours pourrait malgré tout être suspendue.

E.c.

Cette lettre a été transmise pour observations aux recourants, ainsi qu'au service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT). Dans deux courriers, des 26 février et 26 avril 2016, les recourants ont estimé que les éléments invoqués par le Conseil communal devaient le conduire à annuler la décision attaquée, puisqu'il reconnaissait lui-même l'inopportunité de la mesure d'aménagement contestée. Le 23 mars 2016, le service de l'aménagement du territoire a formulé des observations détaillées, dont le contenu sera évoqué plus loin. Il a estimé que le recours devait être traité, en précisant que si la procédure de recours devait être suspendue, elle devrait le rester jusqu'à l'établissement du futur plan d'aménagement de la commune de A.. Cette prise de position a été transmise aux

parties le 5 avril 2016.

F.

Le 8 mars 2017, le service juridique a demandé au mandataire du Conseil communal si des travaux de révision de la planification prévue pour la localité de B. étaient en cours. Cette demande est restée sans réponse.

Considérant en droit :

1.

Le recours a été interjeté dans les formes et délai légaux, par les propriétaires de la parcelle concernée. Il est dès lors recevable.

2.

2.1.

Selon l'article 21, alinéa 2 LAT; les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont notablement modifiées. Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leurs fonctions et, plus généralement, la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Plus un plan d'affectation est d'adoption récente et les modifications à apporter importantes, plus les motifs qui justifient celles-ci doivent être impérieux (ATF 128 I 190, consid. 4.2p. 189 et les références citées).

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. L'obligation d'adapter les plans d'affectation aux principes de la LAT, en particulier de réduire les zones à bâtir surdimensionnées au sens de l'article 15 LAT, constitue un motif déterminant de révision des plans (Tanquerel, Commentaire pratique LAT : planifier l'affectation, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2016, N. 42 et 47 ad art. 21; cf. également ATF du 7 décembre 2017 1C_326/2016, consid. 5.2).

Le plan d'aménagement de la localité de B. a été sanctionné par le Conseil d'État en 1975, soit avant l'entrée en vigueur de la LAT intervenue le 1er janvier 1980. Il n'a donc pas été établi en fonction des buts et principes de ladite loi et ne bénéficie pas d'une présomption de validité (Tanquerel, op. cit., N. 42 et note 108 ad art. 21). La nécessité de le réviser pour l'adapter aux buts et principes de la LAT est admise depuis de nombreuses années, un premier projet de révision adopté par le Conseil général en 2003 ayant échoué suite à un recours (courrier du SCAT du 23 mars 2016, p. 1).

2.2.

Selon l'article 92, alinéa 2 LCAT, l'arrêté d'adoption d'un plan d'aménagement communal par le Conseil général a pour effet d'interdire toute modification des lieux touchés jusqu'à ce que le plan ait fait l'objet d'une décision définitive. Toutefois, et pour autant que la procédure de sanction suive son cours normal, le Conseil communal peut autoriser des constructions conformes au nouveau plan (art. 92, al. 3 LCAT).

En ce qui concerne la parcelle des recourants, la procédure de sanction ne suit pas son cours normal, vu la présente procédure de recours, de sorte que l'article 92, alinéa 3 ne peut pas

s'appliquer et que les lieux ne peuvent pas être modifiés. Même si l'article 92, alinéa 3 pouvait s'appliquer, il ne serait pas envisageable d'autoriser une nouvelle construction sur la parcelle des recourants, puisque la planification adoptée par le Conseil général de l'ancienne commune interdit de tels ouvrages.

2.3.

Par ailleurs, la LAT a été révisée le 15 juin 2012 et les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er mai 2014. À compter de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT, les cantons ont cinq ans pour adapter leur plan directeur cantonal et les dispositions légales y relatives, en définissant notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale; à défaut plus aucune zone à bâtir ne peut être créée ou déplacée, ceci pour une période indéterminée (art. 8a, al. 1, litt. a et 38a LAT). Dans ce cadre, les communes neuchâteloises ont été invitées à s'organiser en régions et à établir des plans directeurs régionaux, qui doivent donner le résultat d'une réflexion portant sur la localisation des fonctions et la vocation des territoires (habitats, activités et zone d'utilité publique) et prendre en compte les projets de territoire régionaux intégrés dans le plan directeur cantonal (PDC) (Département du développement territorial et de l'environnement, Guide pour l'élaboration des plans directeurs régionaux (PDR), février 2015, p. 141). Suite à la fusion des anciennes communes []. qui a pris effet le 1er janvier 2013, un PDR a été établi pour le territoire de la nouvelle commune de A., ainsi que pour celui des communes de B. et de C.. Les plans directeurs régionaux ont été adoptés par le Conseil d'État le 2 mai 2018 et serviront de base à la révision des plans d'aménagement locaux. La commune de A. devra donc élaborer sur cette base un nouveau plan d'aménagement pour la totalité de son territoire, en tenant compte des besoins à l'échelle régionale. Un tel instrument s'élabore selon un processus de longue haleine qui s'étend sur plusieurs années (cf. Guide du plan d'aménagement local édité par le SCAT en mai 2018, p. 17ss).

2.4.

Au vu des diverses circonstances évoquées ci-dessus, une suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur le nouveau plan d'aménagement de la commune de A. n'est pas judicieuse, car la situation décrite ci-dessus, qui empêche de toute manière la délivrance de permis de construire sur la parcelle des recourants, se prolongerait durant tout le processus de révision.

En outre, si le Conseil communal a émis dans son courrier du 9 février 2016 l'intention de réétudier l'opportunité de la réglementation envisagée pour la ZAL, il n'a pas reconsidéré formellement la décision attaquée (art. 39, al. 2 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, qui offre cette possibilité avant le dépôt de la réponse sur le recours). Le recours conserve dès lors son objet, car les recourants n'ont pas obtenu gain de cause sur leurs conclusions (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 166).

Enfin, le traitement du recours correspond au souhait émis par le SCAT dans son courrier du 23 mars 2016. Les options retenues dans les PDR, traduites dans la carte de synthèse du PDC, sont maintenant validées par l'adoption de ces divers plans directeurs intervenue le 2 mai 2018 (cf. ledit courrier, p. 2 in fine). La Cour de droit public du Tribunal cantonal a d'ailleurs récemment statué sur un autre recours concernant l'affectation d'une autre parcelle de la localité de B. (CDP.2017.117).

Il convient donc de statuer sur le recours, de manière à ce que les autorités communales sachent si elles peuvent ou non se baser sur la planification envisagée pour la localité de B. durant la période d'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement à l'échelle du territoire communal.

3.

3.1.

Tel qu'il est garanti par l'article 29, alinéa 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 139 II 489 consid. 3.3 p. 496; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48 et les références). Les parties ont en particulier le droit d'assister à une inspection locale, à laquelle elles doivent être invitées par une convocation, assez tôt pour avoir la possibilité de s'y faire dûment représenter si elles ne peuvent pas y assister elles-mêmes. Elles ont en outre le droit de s'expliquer sur le résultat d'une telle séance, ce qui implique en principe la tenue d'un procès-verbal où sont consignées les observations faites à cette occasion (ATF 121 V 150, consid. 4; RJN 1988, p. 167, consid. 2a p. 170; Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 222/223 et références citées). Il résulte toutefois de la jurisprudence du Tribunal fédéral que ces principes s'appliquent lorsqu'une inspection locale a un caractère probatoire (ATF 116 Ia 94, consid. 3b p. 99ss ■ JT 1992 I 540 ■ 542). A contrario, ils ne concernent pas une vision locale qui en est dépourvue.

3.2.

Dans le cas présent, le procès-verbal de la séance de conciliation du 27 juin 2013 annonce que "la commune" effectuera une vision locale avant de statuer sur l'opposition des recourants. Le dossier ne contient pas de procès-verbal relatif à une telle visite. Le Conseil communal explique dans ses observations sur le recours qu'au vu du procès-verbal précité, il était convenu que la commune procéderait seule à cette inspection des lieux, que celle-ci a été entreprise uniquement pour contenter les opposants puisque l'état de fait n'était de toute manière pas litigieux et que toutes les parties connaissaient d'ores et déjà très bien le terrain et ses alentours.

Contrairement à ce que soutient le Conseil communal, on ne peut pas déduire du procès-verbal de la séance de conciliation qu'il était clairement convenu que les représentants de la commune effectueraient une vision locale sans les opposants. Par ailleurs, ceux-ci ont exprimé leur souhait de participer à une telle rencontre, par courrier adressé le 29 octobre 2013 au service communal d'urbanisme (annexe au courrier du 4 décembre 2014 du mandataire des recourants au service juridique). Selon la décision attaquée, le Conseil communal s'est bien rendu seul sur place. Toutefois, cette décision ne se réfère pas à des constatations faites spécifiquement lors de cette visite qui auraient influencé le prononcé de l'autorité communale. Il est dès lors possible que cette mesure n'ait pas eu un caractère probatoire.

3.3.

À supposer que le Conseil communal ait violé le droit d'être entendu des recourants en effectuant la vision locale, il convient de rappeler que 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. Il faut 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).

L'article 33, alinéa 3, lettre b LAT prévoit que le droit cantonal doit garantir que les personnes touchées par un plan d'aménagement aient accès à au moins une autorité de recours exerçant un libre pouvoir d'examen. 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. Elle doit intervenir "non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle ne répond pas (ou pas suffisamment) aux buts, principes et intérêts qui gouvernent l'aménagement du territoire ou lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale". Ces principes s'appliquent à un gouvernement cantonal statuant sur des oppositions ou des recours contre un plan d'aménagement communal (RJN 2013 p. 503, consid. 2a p. 504/505).

Ainsi, comme l'autorité de céans dispose d'un libre pouvoir d'examen qui s'étend à l'opportunité, l'éventuelle violation du droit d'être entendu des recourants peut être réparée dans le cadre de la procédure de recours. A cet égard, il conviendra d'examiner s'il peut être statué sur la cause indépendamment des constatations qui pourraient ou auraient pu être faites lors d'une inspection locale.

4.

4.1.

Il ressort des pièces annexées au recours que l'ancienne commune de B. a transmis le 25 septembre 1990 à [l'ancien propriétaire], dont les recourants sont les héritiers, l'approbation par l'intendance des bâtiments de l'État d'une demande de sanction préalable pour ériger un dépôt sur l'article [b] du cadastre de B.. Une demande de sanction définitive a été adressée au Conseil communal de cette commune le 8 octobre 1990 pour cet ouvrage. Selon le registre foncier, l'article [b] a ensuite fait partie de l'ancien article [c], qui a ensuite formé avec un autre terrain l'article [d], devenu l'actuel article [a]. Selon les plans de construction de l'époque déposés par les recourants, le dépôt était bien prévu sur la partie de ce terrain qui doit être affectée en ZAL.

4.2.

Le dossier n'établit pas qu'une sanction définitive a été obtenue pour cet ouvrage. Si tel est le cas, cette autorisation n'a pas été utilisée et aucun autre projet de construction n'est en cours pour l'article [a] à la connaissance de l'autorité de céans. Or, si un propriétaire n'a pas utilisé son terrain à des fins de construction pendant une période prolongée, il doit s'attendre à ce que le régime d'affectation change sans qu'il puisse se prévaloir d'un droit inconditionnel à être indemnisé pour la suppression ou la limitation de sa faculté de construire (Riva, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2016, N. 208 ad art. 5). Le projet de construction de 1990 n'est donc pas déterminant

pour évaluer la mesure d'aménagement contestée.

5.

5.1.

La LAT a été modifiée le 15 juin 2012 et les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er mai 2014. La disposition révisée énonce d'une part les principes généraux dont il faut tenir compte pour qu'un terrain puisse faire partie de la zone à bâtir, d'autre part les conditions permettant de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir (Aemisegger/Kissling, Commentaire pratique LAT précité, N. 2 ad art. 15). Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'article 15 LAT prévoyait que les zones à bâtir comprenaient les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés durant ce laps de temps. Selon la jurisprudence prévalant déjà sous cet ancien article 15 LAT et largement reprise dans la nouvelle disposition, les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites. La Cour de droit public du Tribunal cantonal a considéré que lorsque la zone à bâtir n'est pas augmentée, il n'y a pas lieu d'examiner la modification d'un plan d'aménagement à l'aune du nouvel article 15 LAT, ainsi que des dispositions transitoires l'accompagnant qui visent à empêcher une augmentation de la surface totale des zones à bâtir légalisées durant le délai pendant lequel les plans directeurs cantonaux doivent être adaptés aux exigences des articles 8 et 8a LAT en matière d'urbanisation (arrêt du 7 mars 2018 CDP.2017.261, consid. 4).

5.2.

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). Cette liberté n'est toutefois 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 l'article 75 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 (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 cette décision (art. 3, al. 2 OAT) (ATF du 23 juin 2014, réf. 1C_898/2013, consid. 6.1. ; ATF du 31 juillet 2014, réf. 1C_877/2013, consid. 3.2.1.).

Pour compléter ce qui a été dit plus haut sur le pouvoir d'examen de l'autorité de recours, il convient de préciser que celle-ci doit préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches. Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée ; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui subsister 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, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (RJN 2013 précité, consid. 2a p. 505).

6.

6.1.

Les recourants affirment que le changement d'affectation de leur parcelle est contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire, à l'article 15 LAT et au plan directeur cantonal, sans en expliquer les motifs si ce n'est que leur parcelle "n'est pas concernée par le

quartier d'ancienne localité". On peut donc douter de la recevabilité de leurs arguments (art. 35, al. 2, litt. b LPJA). Quoi qu'il en soit, ceux-ci se révèlent mal fondés, pour les raisons exposées ci-après.

6.2.

Le plan d'aménagement de 1975 délimite une zone d'ancienne localité de part et d'autre de la Grand-Rue traversant le village, pour les secteurs du D. et de E., tandis que le secteur C. où se trouve la parcelle des recourants est classé en zone d'habitation à forte densité au nord de la Grand-Rue et en zone d'habitation à faible densité au sud. Or, le bâtiment appartenant aux recourants est une ancienne ferme ayant obtenu la note de 3 dans le cadre du recensement architectural du canton de Neuchâtel, ce qui en fait un bâtiment intéressant, de catégorie 1 au niveau historique et patrimonial (art. 57, al. 2 LCAT). Selon la fiche du recensement architectural consultable sur le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), certains des éléments de sa façade Est ont été mis sous protection. Les bâtiments qui l'entourent le long de la Grand-Rue sont également des anciennes maisons rurales classées dans la même catégorie avec des notes de 2 et 3, voire dans la catégorie des bâtiments typiques avec la note de 4. L'ancienne ferme qui se trouve sur l'article [e], transformée radicalement par l'adjonction d'une partie moderne abritant un garage, conserve malgré tout une note de 5 (bâtiment pittoresque). Il ressort par ailleurs de l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) que le village de B. est un site d'importance régionale et que le secteur C. est l'une des trois entités historiques caractéristiques de l'agglomération, avec les secteurs du D. et de E.. La parcelle des recourants est donc bien concernée par le caractère d'ancienne localité de ce secteur. Partant, ce dernier est susceptible de faire partie d'une zone à protéger en tant que partie typique d'une localité, en vertu de l'article 17, alinéa 1, lettre c LAT. Le fait que des éléments de moindre valeur y soient identifiés, tant par le recensement architectural que par l'inventaire ISOS, ne modifie par cette conclusion, puisque l'article 17 LAT tend à protéger des ensembles bâtis (Jeannerat/Moor, Commentaire pratique LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2016, N. 58 et 60 ad art. 17).

6.3.

En vertu de l'article 4a de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), du 9 septembre 198, les cantons doivent tenir compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs plans directeurs. Les plans directeurs cantonaux étant contraignants pour les autorités, les objectifs de protection des inventaires fédéraux doivent être intégrés dans les plans d'affectation, notamment par la création de zones à protéger (ARE/OFROU/OFEV/OFC, Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation, du 15 novembre 2012, ch. 3.2 p. 6). Les autorités de planification cantonales ou communales jouissent cependant d'une large marge d'appréciation sur la manière dont ils entendent tenir compte des inventaires fédéraux, lesquels ne les empêchent pas d'envisager des projets de développement ■ et notamment de densification ■ dans la mesure où ces derniers respectent une pesée correcte des différents intérêts en jeu (ATF 135 II 209 ■ JT 2010 I 711; Jeannerat/Moor, op. cit., N. 59 ad art. 17).

6.4.

Le plan directeur cantonal a été adopté par le Conseil d'État le 2 mai 2018, de sorte qu'il a force obligatoire pour les autorités cantonales des différents niveaux (art. 13, al. 2 LCAT).

Sa fiche R_35 "Protéger et valoriser le patrimoine culturel" fixe comme principe que les sites ISOS d'importance nationale, régionale et locale doivent être pris en compte dans les processus de planification et les démarches de valorisation urbaine et de densification des centres. Les plans d'aménagement doivent être adaptés en fonction du potentiel de rénovation et de réaffectation des bâtiments et de leurs abords au sein de la zone d'ancienne localité. Il appartient par ailleurs aux communes d'étudier comment concilier la protection du patrimoine avec les possibilités de densification dans les centres de localité. La fiche U_12 "Développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et renforcer la qualité urbaine" fait écho à ces principes, en énonçant en tant qu'objectif spécifique la prise en considération du patrimoine dans les zones centrales et les cœurs de localité, avec une référence à l'ISOS. Les principes mentionnés dans la fiche R_35 figuraient déjà dans la version antérieure du plan directeur, qui devait être prise en compte au moment de l'élaboration de planification qui fait l'objet du présent recours. Ils ont été complétés dans la nouvelle version par la nécessité de peser encore davantage les intérêts entre les enjeux de densification du milieu bâti et ceux de la protection du patrimoine.

6.5.

La carte accompagnant la fiche R_35 mentionne B. comme village d'importance régionale. La description C. dans l'inventaire ISOS relève que les bâtiments situés en nord de la Grand-Rue, dont l'orientation au sud-est est typique [de la vallée] sont entourés de jardins potagers et de vergers limités par des murets, parfois surmontés de barrières en bois. Le maintien des "espaces intermédiaires", ainsi que la nécessité d'éviter de nouveaux aménagements perturbants, sont cités comme suggestions particulières de sauvegarde du site.

Le rapport justificatif selon l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 27 juin 2000 (ci-après : rapport justificatif), doit permettre à l'autorité d'approbation du plan d'aménagement de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local dans la commune concernée et d'obtenir d'office des renseignements sur les différents points décisifs (ATF du 4 décembre 2014 1C_852/2013, consid. 3.1.2). En l'occurrence, il ressort du rapport justificatif à l'appui du plan d'aménagement que toute la localité de B. est un secteur périurbain qui présente aussi un fort caractère rural et forestier, de sorte que son développement doit tenir compte de ces deux aspects a priori contradictoires. Les autorités communales ont donc cherché à préserver le caractère vert et aéré du village. Plus spécifiquement, pour concrétiser les objectifs de l'ISOS, la commune a pris le parti de réduire la surface de la ZAL prévue en 1975, qui englobait des terrains ne présentant pas les caractéristiques décrites ci-dessus, et de ne pas densifier cette nouvelle zone par des nouvelles constructions, de manière à préserver son caractère rural et villageois grâce au maintien des vergers, jardins et espaces agricoles qui entourent les maisons existantes (cf. rapport justificatif, ch. 2.2 p. 9, ch. 2.3 p. 9ss, ch. 6.3 p. 39ss, ch. 6.4.2 p. 52). Cette option répond aux buts et principes de la LAT commandant de préserver le paysage et de veiller à ce que les constructions s'y intègrent (art. 1, al. 2, litt a et 3, al. 2, litt. b LAT). A priori, elle peut sembler contraire aux autres buts et principes énoncés par la LAT visant à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et à faire en sorte que ce milieu soit compact (art. 1, al. 2, litt. a bis et b LAT). Or, le plan d'aménagement prend ces aspects en considération aussi. En effet, des extensions de moindre importance des bâtiments de la ZAL, ainsi que des transformations de ces bâtiments et de leurs combles, avec la possibilité d'y aménager des ouvertures suffisantes, sont autorisées (art. 12.5al. 1,

12.6 et 12.12 RA). Par ailleurs, à l'échelle de la localité, divers terrains totalement ou partiellement libres de constructions, anciennement situés en ZAL sans pour autant participer à la qualité du site, sont affectés en zone mixte, dévolue à l'habitat collectif, groupé et individuel, au commerce et aux petites entreprises des secteurs secondaire et tertiaire (art. 13.3, al. 1 RA). Les zones d'habitation à faible densité, qui représentent une proportion importante de la zone à bâtir dans l'ancien plan, diminuent au profit d'une zone résidentielle densifiée et d'une zone d'habitation à moyenne densité, plus adaptée aux constructions érigées jusqu'ici dans le village que la zone d'habitation à forte densité englobant la parcelle des recourants (nouveau plan d'urbanisation; rapport justificatif, ch. 6.3.1 p. 41, ch. 6.4.2 p. 51). Il apparaît ainsi que la commune a cherché à concilier les impératifs liés à la densification du milieu bâti et à la préservation des sites et que son appréciation est cohérente.

6.6.

Dès lors que la parcelle des recourants demeure dans la zone à bâtir, il n'y a pas lieu d'examiner le classement contesté à l'aune de l'article 15 LAT et des dispositions transitoires qui l'accompagnent (arrêt du 7 mars 2018 CDP.2017.261, consid. 4).

7.

7.1.

Vu l'interdiction d'ériger de nouvelles constructions, le classement en ZAL de la parcelle des recourants représente une restriction du droit de propriété, qui n'est compatible avec l'article 26 de la Constitution fédérale (Cst. féd.) que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst. féd., RJN 2015 p. 386, consid. 3c p. 391). Ce dernier suppose que la mesure d'aménagement litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49, consid. 7.2 p. 62).

7.2.

La mesure d'aménagement contestée repose sur les lois fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire, qui obligent les collectivités publiques à établir ■ ou adapter ■ pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, des plans d'aménagement, dans le respect des buts et principes définis par la LAT (cf. notamment art. 1 à 3, 15 à 18 et 21, al. 2 LAT; 45ss LCAT). Les intérêts publics justifiant la restriction de propriété imposée aux recourants découlent des principes d'aménagement définis par la LAT, dont on vient de voir qu'ils sont pris en compte (Tschannen, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 20 ad art. 3; Moor, op. cit., N. 39 ad art. 14). L'intérêt privé du propriétaire, notamment son intérêt financier, a peu ou pas de poids au regard des intérêts publics qui sont concrétisés par la planification locale (Jeannerat, Moor, op. cit., N. 43 ad art. 14). Par rapport aux objectifs poursuivis, en particulier la préservation des espaces intermédiaires préconisée par l'ISOS, on voit mal quelle autre mesure moins restrictive pourrait être adoptée, étant rappelé que les recourants peuvent transformer et étendre légèrement les constructions existantes.

8.

8.1.

Il ressort de ce qui précède que la commune n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en classant la parcelle des recourants en zone d'ancienne localité. Par conséquent le recours, mal fondé, doit être rejeté. Le Conseil d'État étant en mesure de rendre cette décision sur la base du dossier, il n'y a pas lieu de procéder à une vision locale (art. 14 LPJA).

Comme d'autres recours sont encore pendants contre le plan d'aménagement de B., le Conseil d'État n'est pas en mesure d'approuver celui-ci dans le cadre de la présente décision (art. 96, al. 1 LCAT).

8.2.

Les recourants, qui succombent, devront prendre en charge les frais de la procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. Tout bien considéré, l'émolument sera fixé à 1'100 francs, auquel s'ajoutent les débours par 110 francs. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par les recourants suite à la décision du service juridique de l'État du 13 mai 2014.

8.3.

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

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de l'hoirie Fritz Houriet et de Mme et M. Christine et Christian Houriet contre la décision du 17 mars 2014 du Conseil communal de A. est rejeté.

2. Un émolument de 1'100 francs et des frais de 110 francs, soit au total 1'210 francs, sont mis à la charge des recourants.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 1er octobre 2018

Au nom du Conseil d'état :

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.