

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.146 vom 15. März 2017**

Ne Jurisprudence Adm, 2017-03-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2014.146](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.146)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.146 du 15 mars 2017

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.146 del 15 marzo 2017

## **Regeste**

Le fait que le recourant n'ait pas eu connaissance durant la procédure d'opposition à la révision du plan d'aménagement communal d'un avis du service en charge des forêts constitue une violation de son droit d'être entendu. Compte tenu du pouvoir d'examen de l'autorité de recours, cette violation peut être réparée dans le cadre de la procédure de recours. La décision attaquée est suffisamment motivée. Comme en atteste le recours dûment motivé, le recourant a pu saisir sa portée et n'a pas été entravé dans la défense de ses droits. Jusqu'à l'adaptation des plans directeurs cantonaux aux dispositions de la LAT révisées le 15 juin 2012, la disposition transitoire de l'article 38a, alinéa 2 LAT ne prohibe pas la mise en œuvre d'une planification conforme aux nouvelles prescriptions de la LAT qui sont directement applicables, tel l'article 15 LAT. La distance des constructions par rapport à la forêt qui frappe la parcelle des recourants n'impose pas son classement dans une zone inconstructible ou pratiquement inconstructible comme une zone de verdure. Il en va de même de la mention de cette parcelle sur une carte indicative de danger de glissements de terrain. Le plan d'aménagement communal ayant été sanctionné avant l'entrée en vigueur de la LAT, le recourant ne peut pas prétendre à sa stabilité en ce qui concerne l'affectation de sa parcelle. Celle-ci ne fait pas partie des secteurs que la commune entend utiliser pour atteindre ses objectifs démographiques. Son classement en zone de verdure contribue à préserver le caractère rural, vert et aéré de la localité et à mettre en valeur le paysage et le patrimoine naturel, ainsi qu'à diminuer la surface actuellement trop importante de la zone d'habitation à faible densité. Ces circonstances répondent à un intérêt public. En matière de planification territoriale, l'examen du principe de proportionnalité est en général absorbé par celui de la balance des intérêts. En effet, la validité d'un plan d'affectation est appréciée non pas parcelle par parcelle mais en fonction de la cohérence de l'ensemble du périmètre visé, ce qui exclut en principe l'examen du sacrifice subi par tel ou tel propriétaire. En l'occurrence, la mesure d'aménagement est apte à remplir les buts d'intérêt public visés et ne constitue pas une inégalité de traitement par rapport à d'autres propriétaires.

\_\_\_\_\_ Par arrêt du 7 juin 2018 (Réf. : [CDP.2017.117-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision ; arrêt non publié  
Par arrêt du 14 mars 2019 (Réf.: [1C\_344/2018]), le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé contre l'arrêt du Tribunal cantonal.

## **Volltext**

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 14.03.2019 [1C\_344/2018]

A.

X. (ci-après : l'opposant, respectivement le recourant) est copropriétaire de l'article [a] du cadastre de B., situé pour partie en zone d'habitation à faible densité (ZHFD) selon le plan d'aménagement de l'ancienne commune de B., sanctionné par le Conseil d'Etat le 27 juin 1975. Selon le règlement d'aménagement communal (ci-après : RA), cette zone est destinée aux maisons individuelles et aux petits locatifs et peut comprendre des activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage (art. 69 RA). Le plan d'aménagement indique en outre que la partie supérieure de la parcelle est recouverte de forêt et que sa totalité est frappée par la limite des constructions de 30 mètres par rapport à la forêt. Le 24 septembre 2012, le Conseil général de la commune de B. a adopté un projet de nouveau plan d'aménagement communal pour cette localité, qui classe en zone de verdure la partie de l'article [a] actuellement située en ZHFD, le reste du terrain étant toujours constitué de forêt. Selon les articles 15.2 à 15.4 du projet de règlement d'aménagement, les zones de verdure constituent des espaces de détente, qui participent au caractère vert et aéré de la localité et constituent des lieux de repos dans le réseau des espaces publics. Dès lors, toute construction y est interdite et seuls les aménagements et installations nécessaires à l'utilisation et à la mise en valeur de la zone, tels que des accès, des jeux et du mobilier urbain, sont autorisés. L'aménagement doit être caractérisé par une prédominance des éléments végétaux et les espaces doivent dans la mesure du possible être arborisés. La parcelle précitée constitue un secteur [...], qui peut être aménagé en jardins potagers ou d'agrément, ou en lieu de détente en bordure de forêt.

C.

La mise à l'enquête publique de ce projet a suscité l'opposition de X.. Celui-ci a contesté que sa parcelle soit d'ores et déjà "pratiquement inconstructible" parce que frappée par une distance des constructions par rapport à la forêt. Il a estimé qu'une dérogation pour construire à l'intérieur de cette limite pourrait parfaitement lui être accordée en application de la loi cantonale sur les forêts, d'autant plus qu'une route d'accès à des constructions voisines avait déjà été aménagée juste au-dessus de sa parcelle, en lisière de forêt. Par ailleurs, il a nié tout changement notable des circonstances qui justifierait la nouvelle affectation de son terrain, en l'absence de modification de la législation sur l'aménagement du territoire et sur les forêts, de déplacement de la lisière forestière et d'une diminution du besoin en zone à bâtir. Il a ajouté que le maintien de son bien-fonds en zone constructible permettrait d'assurer une urbanisation rationnelle et compacte de la localité de B., puisque cette surface se situe dans un secteur déjà largement bâti et que son équipement peut être réalisé à moindres coûts. Il a dès lors soutenu que le changement d'affectation prévu dans le nouveau plan d'aménagement allait à l'encontre de la volonté exprimée par les autorités communales de mieux utiliser les zones à bâtir déjà légalisées. Enfin, il a estimé que le classement de sa parcelle en zone de verdure ne permettait pas d'atteindre le but visé par de telles zones, à savoir maintenir des espaces verts et des lieux de repos dans le réseau des espaces publics. Il a en effet souligné que l'article concerné jouxtait déjà une forêt et qu'en raison de la distance des constructions par rapport à celle-ci, il n'était pas nécessaire de créer une zone spéciale pour empêcher les constructions.

D.

Une séance de conciliation a eu lieu le 27 juin 2013, en présence de représentants de la commune, de l'aménagiste auteur du projet de plan d'aménagement, de l'opposant et de son mandataire. Cette séance a fait l'objet d'un procès-verbal, du 23 juillet 2013. Il est notamment ressorti de cette rencontre que l'opposant souhaitait pouvoir aménager un garage

de deux places sur la parcelle litigieuse, pour desservir sa maison située juste en face, laquelle ne dispose que de deux places de parc extérieures.

Ce projet de garage a d'ailleurs fait l'objet d'une demande de permis de construire de la part de l'opposant, qui a été refusée par le Conseil communal le 1er juillet 2011. Le 23 janvier 2013, le Conseil d'État a rejeté le recours déposé contre cette décision par l'opposant et son épouse. Un recours est actuellement pendant devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Cette procédure est suspendue à la demande des recourants, dans l'attente d'une décision sur l'affectation de leur parcelle.

E.

Le Conseil communal a levé l'opposition au projet de nouveau plan d'aménagement par décision du 17 mars 2014. Il a considéré que la nouvelle affectation était en cohérence avec le caractère inconstructible de la parcelle découlant de la législation forestière et que le classement de ladite parcelle ne pouvait être défini sur la base d'hypothétiques dérogations. Il a ajouté que le bien-fonds se trouvait en outre dans un secteur indicatif de glissements de terrain et de chute de pierres. Il s'est référé à une prise de position de fin janvier 2014 du service de la faune, des forêts et de la nature (ci-après : SFFN), selon laquelle l'affectation en zone de verdure est appropriée, seules des constructions enterrées pouvant éventuellement faire l'objet de dérogations à la distance des constructions par rapport à la forêt, à l'exclusion des constructions habitables. Il a par ailleurs retenu que les dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, impliquaient une modification notable des circonstances sur l'ensemble du territoire communal et imposaient à toutes les communes de réviser leur plan d'aménagement, notamment pour prendre en compte la protection de la forêt. S'agissant de la route d'accès à des constructions voisines, le Conseil communal a relevé qu'il s'agissait à l'origine d'une route forestière, qui avait ensuite été utilisée pour accéder à des bâtiments autorisés avant l'entrée en vigueur "de la nouvelle législation sur l'aménagement du territoire" et l'établissement d'un plan de délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir. Le Conseil communal a enfin observé que l'ancienne propriétaire du terrain litigieux a été dûment avertie du changement d'affectation envisagé et qu'il incombait à l'opposant de se renseigner avant d'acquérir le bien-fonds.

F.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. Le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, dès lors qu'il n'a pas eu connaissance du préavis du SFFN cité dans la décision attaquée. Il se plaint en outre d'un défaut de motivation de cette dernière, qui ne se prononce pas sur ses arguments relatifs à la stabilité des plans d'affectation et à la contradiction entre la nouvelle affectation de sa parcelle et les objectifs poursuivis par le plan d'aménagement. Par ailleurs, selon lui, en tenant compte de la distance des constructions par rapport à la forêt fixée par la législation forestière, on obligerait toutes les communes sur le territoire desquelles se trouvent des forêts à modifier leurs plans d'aménagement, en contradiction avec la législation sur l'aménagement du territoire qui exige une utilisation du sol la plus rationnelle possible. A cet égard, il se réfère à un message électronique du 28 janvier 2014 de la commune au SFFN, selon lequel le Conseil communal aurait affirmé ne pas être opposé à un changement d'affectation de la parcelle du recourant, en vue notamment de la construction de garages. Il relève de plus que si le même service semble préavis négativement une demande de dérogation de sa part, il s'est montré

favorable à la construction sur une parcelle proche de 27 logements et d'un garage souterrain, à proximité immédiate de la forêt. Il ajoute que ce préavis favorable n'est pas un cas isolé pour la lisière nord de A.. Il se prévaut dès lors d'une inégalité de traitement, qui n'est selon lui justifiée par aucune différence tenant à l'emplacement ou la configuration des terrains concernés. Il conclut à l'annulation de la décision attaquée, sous suite de frais et dépens. A l'appui de ses conclusions, il requiert notamment "la production de tous les préavis et de toutes les décisions rendues en matière de dérogation à la distance à la forêt durant les 10 dernières années au nord [de la vallée]", ainsi qu'une vision locale.

G.

Dans ses observations du 20 août 2014, dont le contenu sera repris ci-après dans la mesure nécessaire, le Conseil communal conclut au rejet du recours, sous suite de frais. L'instruction du dossier a ensuite donné lieu à plusieurs échanges d'écriture, dont le contenu sera évoqué plus loin si nécessaire. Le Conseil communal a en particulier déposé, le 29 avril 2015, des messages électroniques du SFFN du 28 janvier 2014 relatifs à l'octroi d'une dérogation à la distance par rapport à la forêt pour la construction d'un garage. Pour sa part, le recourant a produit le 18 mai 2015 la copie d'un courrier du 11 octobre 2013 du service communal de l'urbanisme, selon lequel le Conseil communal pourrait entrer en matière sur une affectation de la parcelle litigieuse en zone à bâtir, pour autant qu'il obtienne l'assurance que le SFFN accordera une dérogation à la distance à la forêt pour les garages projetés par le recourant.

Considérant en droit :

1.

Compte tenu de la suspension des délais prévue par l'article 145 du Code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008, le recours est intervenu dans les formes et délai prévus par les articles 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

2.

2.1.

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents du dossier avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279, consid. 2.3 p. 282 ■ JT 2010 I 258; ATF du 17 avril 2012 8C\_8/2012, consid. 1.2). Le pendant du droit des parties de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves est le devoir pour l'autorité de constituer un dossier dans lequel doivent figurer toutes les pièces qui concernent la cause (arrêt du Tribunal administratif du 5 octobre 2000 TA.2000.244, consid. 2a). De manière générale, l'autorité doit informer l'administré et lui donner l'occasion de s'expliquer lorsqu'elle verse au dossier une nouvelle pièce (ATF 112 Ia 198 ; Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 212).

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).

## 2.2.

Selon le dossier, il semble que le recourant n'a pas eu connaissance durant la procédure d'opposition de l'avis émis le 28 janvier 2014 par le SFFN. Or, la décision attaquée invoque cet avis pour rejeter l'opposition. Il en découle une violation du droit d'être entendu du recourant, qui n'a pas pu prendre connaissance de cette pièce et s'exprimer à son sujet avant qu'une décision ne soit rendue.

Cependant, selon l'article 33, alinéa 3, lettre b LAT, 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, la violation du droit d'être entendu du recourant peut être réparée dans le cadre de la procédure de recours. Tel est le cas, puisque l'avis du 28 janvier 2014 du SFFN a été déposé par le Conseil communal et que le recourant a eu l'occasion de s'exprimer à son sujet le 18 mai 2015.

## 3.

### 3.1.

Le droit d'être entendu 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).

### 3.2.

En l'occurrence, la décision attaquée expose les raisons qui ont conduit le Conseil communal à classer la parcelle litigieuse en zone de verdure. S'agissant de la stabilité et de la prévisibilité des plans d'affectation, elle souligne que les circonstances se sont notablement modifiées depuis la sanction du premier plan d'aménagement en 1975, en raison de l'entrée en vigueur de l'entrée en vigueur de la LAT. En ce qui concerne la contradiction entre la nouvelle affectation de la parcelle du recourant et les objectifs poursuivis par le plan d'aménagement communal, à savoir utiliser les parcelles encore libres de constructions et équipées, on doit admettre que le Conseil communal a répondu à cet argument en soulignant que l'affectation projetée était en cohérence avec son caractère inconstructible, résultant de la distance des constructions par rapport à la forêt.

Dès lors, la décision attaquée apparaît comme étant suffisamment motivée. Par ailleurs, comme en atteste son recours dûment motivé, le recourant a pu saisir la portée de cette motivation et l'on ne voit pas qu'il ait été entravé dans ses droits. Enfin, le pouvoir d'examen dont dispose le Conseil d'État lui permet quoi qu'il en soit de réparer un éventuel défaut de motivation.

Par conséquent, il y a lieu de rejeter les arguments du recourant relatifs à son droit d'être entendu.

### 4.

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).

### 5.

#### 5.1.

La LAT a été modifiée le 15 juin 2012 et les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er mai 2014. Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'article 15 LAT

définissait les zones à bâtir comme les terrains propres à la construction déjà largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et équipés durant ce laps de temps (al. 1).

Le nouvel article 15 LAT prévoit que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnées par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire, en particulier en maintenant les surfaces d'assolement et en préservant la nature et le paysage (al. 3).

L'ancien article 15 était surtout destiné à formuler à l'intention des cantons et des communes les prescriptions nécessaires pour la délimitation initiale de zones à bâtir. Cette première délimitation ayant généralement déjà eu lieu, le nouvel article 15, alinéas 1 et 2 définit les conditions à respecter pour qu'un terrain puisse faire partie de la zone à bâtir. L'article 15, alinéa 3 ajoute à ces critères la nécessité de coordonner le dimensionnement des zones à bâtir à l'échelle cantonale. Quant au nouvel alinéa 4, il fixe des conditions plus restrictives pour les nouvelles affectations en zone à bâtir; il ne concerne donc pas directement la présente cause (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la révision de la LAT, in FF 2010 p. 959ss, p. 981/982; Brahier/Perritaz, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p.59).

La révision de la LAT a pour finalité de mettre un frein au mitage du territoire, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. Ce but doit en principe être atteint par l'adaptation des plans directeurs cantonaux aux prescriptions fédérales, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision. Jusqu'à l'approbation de cette adaptation par le Conseil fédéral, les dispositions transitoires interdisent l'augmentation de la surface totale des zones à bâtir légalisées dans le canton concerné (cf. art. 38a, al. 2 LAT). En revanche, dans l'intervalle, les dispositions transitoires ne prohibent pas la mise en œuvre d'une planification conforme aux nouvelles prescriptions de la LAT qui sont directement applicables, comme c'est le cas pour l'article 15 LAT. Dans ce contexte, il conviendra de tenir compte des buts ancrés dans la nouvelle LAT, dont l'application immédiate est commandée par des motifs d'intérêt public (RJN 2015 386, consid. 4a bb p. 394; arrêt du 21 avril 2016 du Tribunal cantonal fribourgeois publié sur Swisslex, document 602 2015 78, consid. 3a).

## 5.2.

Les zones de verdure comprises à l'intérieur des agglomérations sont, à l'instar des parcs ou des promenades, des aménagements du milieu bâti contribuant à sa qualité (art. 3, al. 3, litt. e LAT). A moins que leurs caractéristiques leur fassent mériter une mesure de protection au sens de l'article 17 LAT, en tant par exemple que paysage ou biotope, elles ne sont pas inconstructibles en vertu du droit fédéral et ne sont pas soumises au régime de l'article 24 LAT. Ce sont des zones de droit cantonal, lequel détermine le régime d'utilisation qui leur est applicable. Mêmes inconstructibles, les zones de verdure font partie de la zone à bâtir (Brandt/Moor, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 24 ad art. 18).

## 6.

### 6.1.

En colloquant en zone de verdure la partie de l'article [a] qui n'est pas en forêt, le plan d'aménagement la soustrait à la surface entrant dans le calcul du dimensionnement de la zone à bâtir, puisque ladite zone ne permet pour ainsi dire aucune construction, mis à part des aménagements tels que des accès, des jeux et du mobilier urbain. Le Conseil communal estime que cette solution est justifiée en raison de la distance de 30 mètres des constructions par rapport à la forêt qui frappe la parcelle concernée.

## 6.2.

L'article 17 de la loi fédérale sur les forêts (LFo), du 4 octobre 1991 prévoit que des constructions et installations peuvent être autorisées à proximité de la forêt uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Il appartient aux cantons de fixer la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt (al. 2). Dans notre canton, cette distance est fixée à 30 mètres, sous réserve des dérogations que le Département du développement territorial et de l'environnement peut octroyer à certaines conditions (art. 16 de la loi cantonale sur les forêts (LCFo), du 6 février 1996). Le Tribunal fédéral a considéré que la LFo n'impose pas de sortir de la zone à bâtir et de classer en zone non constructible (zone agricole, zone à protéger ou autre zone : cf. art. 16, 17 ou 18 al. 1 LAT) les terrains se trouvant le long d'une lisière, à l'extérieur de la forêt. En effet, la garantie de la protection et de la conservation de la forêt n'est pas, par principe, incompatible avec un classement en zone à bâtir car il ne découle pas de cette mesure d'aménagement du territoire que la totalité du bien-fonds concerné, y compris le cas échéant une bande de terrain le long d'une lisière, serait constructible sans restriction. C'est d'une part à l'autorité chargée de délivrer les autorisations de construire qu'il appartient d'appliquer la législation forestière et, s'il y a lieu, d'interpréter les normes sur les dérogations que prévoient les textes légaux. D'autre part, la question du respect du droit forestier fédéral peut aussi être réglée au stade de la planification de détail (ATF du 31 mai 2005 1A.124/2004 / 1P.302/2004, consid. 3 ; Flückiger/Grodecki, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 80 ad art. 15).

## 6.3.

En d'autres termes, la distance des constructions par rapport à la forêt qui frappe la parcelle du recourant n'impose pas son classement dans une zone inconstructible ou pratiquement inconstructible comme la zone de verdure litigieuse. Cette conclusion s'impose d'autant plus que le SFFN, dans ses mails du 28 janvier 2014 transmis à la commune, a déclaré qu'il pourrait préavis favorablement l'octroi d'une dérogation à cette distance pour la construction d'un garage semi-enterré. Il y a toutefois lieu de préciser que ce préavis favorable, émis par un service du strict point de vue de la législation forestière (cf. mail du 28 janvier 2014 de l'ingénieur forestier C., 2ème§), ne constitue en aucun cas une assurance visant à ce que la parcelle concernée soit classée dans une zone permettant de construire des garages enterrés. Quant au courrier du 11 octobre 2013 du service de l'urbanisme communal au mandataire du recourant, déposé par ce dernier et selon lequel le Conseil communal "pourrait entrer en matière sur une affectation en zone à bâtir s'il obtient l'assurance que le SFFN accordera la dérogation à la distance à la forêt relative au projet de construction de garages [du recourant]", il démontre que la commune était consciente que l'existence d'une distance des constructions par rapport à la forêt n'imposait pas un classement de la parcelle concernée en zone pratiquement inconstructible. Par contre, provenant d'un service communal, il ne fournit aucune promesse en vue du classement dudit terrain dans une zone

permettant la construction de garages enterrés.

Au vu de ce qui précède, il faut retenir que la distance des constructions par rapport à la forêt n'est pas décisive pour apprécier l'opportunité de la mesure d'aménagement contestée, mais qu'elle constitue néanmoins un élément à prendre en considération, dans le cadre de la pesée des intérêts en présence.

6.4.

Au vu du préavis favorable du SFFN sur le projet de garage enterré du recourant, et compte tenu de sa portée limitée à l'application de la législation forestière, il n'y a pas lieu de penser que le recourant peut subir une inégalité de traitement par rapport à d'autres propriétaires de parcelles situées dans le secteur nord de A. qui auraient obtenu des dérogations à la distance des constructions par rapport à la forêt. Par conséquent, les préavis et décisions de dérogation à la distance par rapport à la forêt rendues durant les 10 dernières années pour ce secteur n'ont pas à être requis (art. 14 LPJA).

7.

La mention de la parcelle propriété du recourant dans "un secteur indicatif de danger de glissements de terrain et de chutes de pierres", invoquée dans la décision attaquée, n'est pas déterminante non plus. D'une part, selon le SITN, ce terrain figure sur une carte indicative de danger de glissements de terrain, et non de chutes de pierres. D'autre part, il n'est pas mentionné dans les cartes de danger définitives du SITN, établies par le canton après étude plus détaillée des biens-fonds figurant sur les cartes indicatives. Cela signifie qu'un danger avéré de glissement de terrain, qui s'opposerait à un classement en zone à bâtir, n'a pas été identifié. En conclusion, la mention du terrain du recourant sur la carte indicative des risques de glissement de terrain indique seulement qu'en cas de construction, les précautions nécessaires pour assurer la sécurité des constructions doivent être prises en conformité avec les règles de l'art, comme c'est d'ailleurs le cas pour toute construction (art. 8 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996).

8.

8.1.

La question de savoir si une modification de la planification communale s'impose est réglée par l'article 21, alinéa 2 LAT à teneur duquel, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de 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. Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. Plus le plan est d'adoption récente et les modifications à apporter importantes, plus les motifs qui justifient cette modification doivent être impérieux. Parmi les motifs qui peuvent justifier une modification, la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire revêt une importance prépondérante. Ainsi, la modification du plan directeur, ou la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constituent des motifs de poids. Par ailleurs, la réalisation d'une planification correspondant aux principes consacrés par la LAT est prépondérante et la question de la sécurité du droit, impliquant la stabilité du plan, ne se pose qu'à l'égard de

plans conformes au droit fédéral (ATF du 7 avril 2015 1C\_307/2014, consid. 3.1; ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198 et les arrêts cités; Tanquerel, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 38 ad art. 21 et les références citées).

8.2.

Le plan d'aménagement de la commune de B. a été sanctionné par le Conseil d'État le 27 juin 1975, soit avant l'entrée en vigueur de la LAT, intervenue le 1er janvier 1980, et avant celle de la première loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) de 1986. Il n'a donc pas été établi sur la base des buts et principes définis par ces législations et c'est à juste titre que la décision attaquée souligne que ceux-ci justifient une révision du plan d'aménagement de 1975. C'est pourquoi le recourant ne peut prétendre à la stabilité de ce dernier en ce qui concerne l'affectation de sa parcelle (cf. RJN 2015 p. 386, consid. 4a cc p. 395).

8.3.

Le rapport justificatif à l'appui du nouveau plan d'aménagement communal, élaboré en vertu de l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000 (ci-après : rapport 47 OAT), met en évidence la vocation essentiellement résidentielle de la localité de B. et sa situation centrale dans [la vallée]. Il souligne qu'après D., elle est la localité qui compte le plus d'habitants de la vallée. Il rappelle que si l'urbanisation s'y est fortement développée sous forme de quartiers de maisons individuelles au cours des dernières décennies, en particulier dans les hauts de B., le noyau des trois villages d'origine [ ] est encore perceptible, vu la présence d'importantes surfaces agricoles, de vergers et d'anciennes fermes entourées de vastes dégagements extérieurs (cf. rapport 47 OAT, p. 7). Au vu de ces caractéristiques, le projet de territoire contenu dans le rapport cite parmi les objectifs d'aménagement pour la localité celui de "concilier l'urbanisation avec la préservation du caractère rural de la localité et du paysage environnant", ce qui implique entre autres de préserver le caractère vert et aéré du village (cf. rapport 47 OAT, p. 10/11). Il prévoit aussi de favoriser une urbanisation compacte, notamment en utilisant au mieux les zones à bâtir déjà légalisées, et d'assurer une certaine densification de l'urbanisation, en particulier en diminuant la surface des zones d'habitation à faible densité, qui représente actuellement une proportion très importante de la zone à bâtir (cf. rapport 47 OAT, p. 12 et 38). Il met enfin l'accent sur la nécessité de préserver et mettre en valeur le paysage et le patrimoine naturel, conformément aux objectifs du contrat-région qui lie A. à l'État dans le cadre du réseau urbain neuchâtelois. A cet effet, il mentionne la création de zones de verdure dans la localité (cf. rapport 47 OAT, p. 17/18).

La commune a identifié à B. une réserve actuelle de terrains à bâtir de 126'610 m<sup>2</sup>, permettant d'accueillir entre 369 et 534 habitants en fonction de la densité de construction utilisée. Elle a fixé pour cette localité un objectif de croissance moyenne de 1.5% par an, soit une augmentation de population d'environ 450 habitants à l'horizon 2025. Selon le rapport; ce développement correspond à ce qui se dégage des perspectives cantonales de population (SCRIS, version 2010). Cet objectif devra encore être validé à l'échelle régionale, dans le cadre du plan directeur régional établi pour la commune de A.. Le rapport estime toutefois qu'il peut être considéré comme pertinent au niveau régional, puisque la localité de B. est déjà la deuxième localité la plus importante de la vallée en nombre d'habitants, qu'elle forme une continuité avec le centre que représente D. et que des équipements de niveau régional et cantonal ([ ]) pourront la rendre encore plus attractive.

Au regard de cet objectif, la surface de la zone à bâtir est augmentée de 28'135 m<sup>2</sup> par rapport à celle du plan de 1975, par l'inclusion de surfaces actuellement en zone agricole ou en "zone d'extension industrie légère et artisanat" en zone résidentielle densifiée, en zone d'utilité publique et en zone d'activités mixtes (cf. rapport 47 OAT, p. 44 et 54 à 57).

#### 8.4.

Pour nuancer l'augmentation précitée de la surface de la zone à bâtir, la commune avance notamment qu'une partie de celle-ci sera affectée à la zone de verdure (cf. rapport 47 OAT, p. 44). La parcelle propriété du recourant est située en limite supérieure d'une zone d'habitation à faible densité qui est déjà occupée par des habitations individuelles et conservera donc cette affectation. Elle ne fait dès lors pas partie des secteurs que la commune entend utiliser pour atteindre ses objectifs démographiques, qui seront plutôt concentrés dans des zones d'habitation à densité plus élevée. Si l'on considère cette circonstance et les objectifs communaux rappelés ci-dessus (préserver le caractère rural, vert et aéré de la localité; préserver et mettre en valeur le paysage et le patrimoine naturel; diminuer la surface trop importante de la zone d'habitation à faible densité, qui ressort en effet du plan de la zone d'urbanisation actuelle consultable sur Système d'Information du Territoire Neuchâtelois, SITN), le classement de l'article [a] en zone de verdure présente une cohérence. Cette constatation s'impose d'autant plus que les objectifs de développement de la localité mentionnés ci-dessus devront à l'avenir être réexaminés au niveau régional, en fonction des exigences du nouvel article 15 LAT, qui durcit celles de l'ancien droit pour la délimitation des zones à bâtir. Dans le cadre d'un examen à l'échelle régionale, on ne peut pas exclure que ces objectifs se révèlent trop ambitieux et ne puissent pas être validés. De ce point de vue, le classement de la parcelle litigieuse dans une zone pratiquement inconstructible va dans le sens des objectifs poursuivis par les nouvelles dispositions de la LAT, en particulier de l'article 15, alinéa 2, en diminuant le risque de devoir réduire une zone à bâtir surdimensionnée.

#### 9.

##### 9.1.

L'affectation d'une parcelle précédemment constructible à une zone de verdure pratiquement inconstructible représente une restriction à la garantie de la propriété (art. 26 de la Constitution fédérale). Elle doit dès lors reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (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).

##### 9.2.

Comme relevé ci-dessus, le classement de la parcelle du recourant en zone de verdure contribue à éviter une zone à bâtir surdimensionnée et répond de ce fait à un intérêt public important (ATF 114 Ia 254, consid. 3e p. 255 ■ JT 1990 I 393). Par ailleurs, l'article 3 LAT commande de préserver le paysage, notamment en conservant les territoires servant au délasserment, et de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres (al. 2, litt. d et al. 3, litt. e).

### 9.3.

Quant à l'examen de la proportionnalité, il est en général absorbé par celui de la balance des intérêts lorsqu'il s'agit de planification territoriale. En effet, la validité d'un plan d'affectation est appréciée non parcelle par parcelle, mais en fonction de la cohérence de l'ensemble du périmètre visé, ce qui exclut en principe l'examen du sacrifice subi par tel ou tel propriétaire. Il en va autrement lorsque la mesure entraîne des effets localisés ou individualisés, de telle sorte que le sacrifice subi par le propriétaire n'entre pas dans un contexte plus général et peut dès lors être évalué pour lui-même, par exemple en cas de restrictions découlant d'un plan de quartier ou d'une route prévue par un plan d'affectation (RJN 2015 p. 386, consid. b/aa p. 387; Moor, in Commentaire LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 41 ad art. 14). Dans le cas particulier, la restriction subie par le recourant s'inscrit dans le contexte de la révision générale du plan d'aménagement de B. et du dimensionnement de la zone à bâtir de cette localité.

Le classement contesté en zone de verdure quasiment inconstructible est apte à remplir les buts d'intérêt public précités et en particulier à réduire la surface de la zone d'habitation à faible densité. Un classement en zone agricole l'aurait été également, mais on voit mal l'intérêt d'une telle mesure d'aménagement sur la parcelle considérée, enclavée entre la zone d'habitation à faible densité existante déjà construite et la forêt. Pour poursuivre les buts d'intérêt public cités plus haut, le plan d'aménagement prend le parti de créer des zones de verdure sur plusieurs parcelles du domaine privé ou public non bâties, comme celle du recourant, et réparties en plusieurs endroits de la localité. Contrairement à la parcelle du recourant et au terrain voisin de [ ], les biens-fonds concernés ne sont pas frappés par une distance des constructions par rapport à la forêt qui limiterait d'ores et déjà leur constructibilité. D'autres parcelles situées en lisière de forêt à la suite de celle du recourant sont maintenues en zone d'habitation par le nouveau plan d'aménagement. Toutefois, il s'agit de terrains déjà construits, dont une partie seulement est incluse dans la distance des constructions par rapport à la forêt. En classant cette partie en zone de verdure, on la soustrairait à la surface constructible sur laquelle se base le calcul du degré d'utilisation des terrains (art. 13, al. 2, litt. b du règlement d'exécution de la LCAT (RELCAT), du 16 octobre 1996), ce qui risquerait de rendre les constructions existantes non conformes au degré d'utilisation fixé par le plan d'aménagement. Dans ces conditions, il est cohérent en l'espèce d'affecter à la zone de verdure plutôt les parcelles non bâties.

En tous les cas, il convient de rappeler que le droit à l'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans le cadre de l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est à dire qu'elle ne soit pas arbitraire (RJN 2015 386, consid. 4b bb p. 398).

Enfin, selon le rapport 47 OAT, les zones de verdure n'ont pas été prises en compte dans l'aperçu de l'état de l'équipement (p. 64). Toutefois, à supposer que la parcelle du recourant soit entièrement équipée, cette circonstance n'est pas déterminante lorsqu'il s'agit de réduire des zones à bâtir qui pourraient se révéler trop vastes au regard du droit fédéral (ATF 103 Ia 362, consid. 2b p. 366 - JT 1989 I 444).

### 10.

10.1.

Il ressort de ce qui précède que la commune n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en classant la parcelle du recourant en zone de verdure. 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).

10.2.

Le recourant, qui succombe, devra 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 le recourant suite à la décision du service juridique de l'État du 13 mai 2014.

10.3. 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 X. contre la décision du 17 mars 2014 du Conseil communal 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 du recourant.
3. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée par le recourant.
4. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 15 mars 2017

Au nom du Conseil d'état :

Le président,	La chancelière,
J.-N. Karakash	S. Despland

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