

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.217 vom 29. April 2020

Ne Jurisprudence Adm, 2020-04-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2016.217

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.217 du 29 avril 2020

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.217 del 29 aprile 2020

Regeste

■ Le précédent plan d'aménagement local (PAL) datant de 1981, la nécessité de le réviser est indiscutable ; ■ La commune a identifié un besoin en zone à bâtir pour accueillir 45 à 55 nouveaux habitants. Ce calcul se base sur la « méthode des tendances », en usage lorsque le nouveau PAL a été adopté et s'inscrit dans le cadre du plan directeur régional; ■ L'ouverture d'une zone à bâtir dans un autre secteur impose de sortir de la zone à bâtir une partie de l'article concerné par le recours (avec d'autres terrains), faute de quoi la zone à bâtir de la commune serait surdimensionnée par rapport au besoin identifié ; ■ Il relève du pouvoir d'appréciation de la commune d'utiliser des terrains aptes à être construits dans un autre secteur pour concrétiser les besoins en zone à bâtir plutôt que celui du recourant, a priori lui aussi apte à être construit mais ne faisant l'objet d'aucun projet concret alors que la possibilité en existait depuis plus de 30 ans ; ■ Le recourant subit une importante restriction de son droit de propriété, mais cette mesure répond à l'intérêt public reconnu par le Tribunal fédéral à limiter les zones à bâtir surdimensionnées et s'avère inévitable pour atteindre ce but, qui prévaut sur l'intérêt du recourant à tirer le meilleur rendement de sa parcelle.

Volltext

A.

Le Conseil général de A. a adopté le 25 juin 2013 le dossier de révision de son plan d'aménagement local (ci-après : PAL), composé d'un plan communal d'affectation des zones et d'un règlement d'aménagement communal du 10 juin 2013. Cette révision prévoit en particulier une extension de la zone à bâtir dans le secteur B., ainsi qu'un déclassement en zone agricole de terrains situés en zone d'ancienne localité (ZAL), à savoir notamment une partie de la parcelle [a] du cadastre de A. ■ environ 3'000 m² ■ propriété de X. (ci-après : l'opposant, respectivement le recourant). La parcelle précitée est située partiellement en ZAL et en zone agricole. La nouvelle limite de la ZAL s'agissant de la parcelle n° [a] précitée ressort notamment de l'annexe 6 du rapport justificatif à l'appui de la révision du plan d'aménagement, du 10 juin 2013 (ci-après : rapport justificatif).

B.

Le dossier de révision du PAL a été mis à l'enquête publique du 20 décembre 2013 au 3 février 2014.

C.

X., par courrier du 29 janvier 2014, a formé opposition au nouveau PAL. Il a fait valoir qu'il avait déjà un projet pour la construction de villas à cet endroit vu qu'il n'exploitait plus "le

rural" construit en 1972, de sorte qu'une surface constructible d'environ 3'000 m² lui était retirée. Il a par ailleurs relevé qu'il avait deux hypothèques ouvertes de plus de 500'000 francs sur son terrain ; qu'il faudrait "tenir compte du f[on]ds qui doit être constitué auprès de l'État de Neuchâtel pour le dézonage [] d'environ 10'000 m² qui passera en zone constructible" ; qu'il faudrait déterminer la différence entre le prix du m² en ZAL et le prix du m² en zone agricole et déposer la plus-value sur un fonds afin de dédommager les autres changements de zone prévus par la modification du PAL. L'opposant a enfin demandé à ce que lui soit communiqué le dédommagement qui lui serait octroyé pour le passage d'une partie de sa parcelle en zone agricole.

D.

À la demande de la commune de A. (ci-après : la commune), le Conseil d'État a, par arrêté du 23 avril 2014, approuvé et sanctionné partiellement la "révision du plan d'aménagement local (à l'exception du bien-fonds [a] du cadastre de A. dont l'affectation fait l'objet d'une procédure en cours)".

E.

Par arrêt du 18 décembre 2015, la Cour de droit public du Tribunal cantonal a annulé la décision de la commune du 18 mars 2014 et la décision du Conseil d'État du 18 mars 2015 déclarant irrecevable, respectivement confirmant l'irrecevabilité de l'opposition du 29 janvier 2014. Elle a ainsi renvoyé la cause à la commune pour nouvelle décision au sens des considérants.

F.

Par décision du 17 mai 2016, la commune a ainsi examiné l'opposition sur le fond et a décidé de lever celle-ci. En résumé, elle a rappelé que le service de l'aménagement du territoire (ci-après : SAT) avait préavisé favorablement l'adaptation du plan d'affectation de la commune de A. ; que l'arrêté du Conseil général de A. du 25 juin 2013 avait fait l'objet d'un référendum et avait été confirmé lors de la votation du 24 novembre 2013 et que, suite à l'opposition du 29 janvier 2014, deux séances de conciliation avaient eu lieu avec l'opposant, les 10 et 20 février 2014, mais qu'aucun accord n'avait pu être trouvé. Lors de la première séance de conciliation, l'opposant aurait fait valoir en substance qu'il avait des hypothèques sur la parcelle concernée par le déclassement, ainsi qu'un projet de construction de villas. Lors de la seconde séance, invité à produire les documents attestant ses allégations, il n'aurait produit que deux documents bancaires relatifs aux hypothèques grevant son bien-fonds. Se fondant sur l'article 8 du Code civil suisse, la commune a donc retenu que l'opposant n'avait rien fait depuis de nombreuses années pour construire sur tout ou partie de sa parcelle et a relevé que l'adaptation des plans d'affectation ne dépendait aucunement de l'existence ou non d'une dette hypothécaire.

Elle a en outre relevé, en se référant au rapport justificatif, qu'il était important pour la commune de disposer de terrains à bâtir disponibles pour se développer, que les terrains de la zone à bâtir communale encore libres de construction étaient difficilement mobilisables durant les 15 ans à venir, que la création d'une nouvelle zone à bâtir dans le secteur B. était donc nécessaire et que cette mesure impliquait de changer l'affectation d'environ 3'000 m² sur la parcelle de l'opposant, de manière à créer une nouvelle zone à bâtir harmonieuse, suffisante et non surdimensionnée. Elle en a tiré la conclusion que même s'il avait été établi que l'opposant avait un projet immobilier sur la surface concernée, celle-ci aurait dû

être exclue de la zone à bâtir. Elle a enfin constaté que l'opposant n'avancé aucun argument indiquant que ce changement d'affectation violerait les conditions fixées par l'article 21, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 pour modifier une planification et que l'opposant devait s'adresser à la commission d'estimation en matière d'expropriation s'il entendait réclamer une indemnité.

G.

Par mémoire du 21 juin 2016, l'opposant a recouru contre la décision de la commune du 17 mai 2016. Il a, d'une part, critiqué la pesée des intérêts portant sur la nécessité d'entrer en matière sur une révision du plan d'affectation. Il a notamment estimé que l'affirmation selon laquelle les terrains encore libres de construction seraient difficilement mobilisables pour les quinze ans à venir était insuffisante et contraire à la réalité. En effet, le recourant aurait clairement indiqué à la commune qu'il souhaitait mettre en valeur son terrain en y construisant des villas, de sorte qu'il existait bien un potentiel effectif et réel pour l'accueil de nouveaux habitants. Il a en outre relevé que plusieurs parcelles de la ZAL paraissaient aisément constructibles et étaient déjà équipées, contrairement au secteur B. Le recourant a, par ailleurs, mis en doute l'existence d'un réel intérêt public à l'accueil de nouveaux habitants au sein de la commune, étant notamment précisé que la population avait déjà connu une augmentation très importante dans les années 1990 et que les infrastructures n'avaient pas évolué depuis.

Le recourant a, d'autre part, examiné la pesée des intérêts portant sur le contenu des modifications prévues et sur leurs effets pour les propriétaires concernés. Selon la commune, le déclassement d'une partie de la parcelle du recourant serait une mesure compensatoire "obligatoire" de la création d'une nouvelle zone à bâtir dans le secteur B. Toutefois, rien n'indique, selon le recourant, que cette mesure de compensation soit véritablement obligatoire. De plus, la compensation n'aurait que peu d'importance pour la commune, qui a finalement fait sanctionner partiellement la révision de son plan d'aménagement en date du 23 avril 2014, sans attendre l'issue de l'opposition du recourant. Aussi, le déclassement du terrain du recourant ne serait pas nécessaire. Il serait enfin arbitraire de la part de la commune de ne pas tenir compte du potentiel de la parcelle du recourant et de son projet immobilier au profit du secteur B., dont il ne serait pas établi qu'il serait davantage mobilisable que le sien pour l'accueil de nouveaux habitants. L'intérêt public avancé par la commune ne serait ainsi qu'un prétexte, cette dernière ayant allégué que la situation aurait été la même si le recourant avait eu un projet immobilier. Par ailleurs, selon le recourant, la nouvelle ZAL aurait été redessinée de manière arbitraire, sans raison apparente et sans qu'un intérêt public ne le justifie. De plus, il ne ferait aucun sens de retirer de la zone à bâtir un terrain disposant déjà d'un bâtiment, lequel n'est pas utilisé pour des besoins agricoles. Enfin, l'extension de la zone à bâtir dans le secteur B., soit le passage d'une grande partie de l'article [b] de la zone agricole à une zone d'habitation à faible densité et une zone d'habitation à moyenne densité, serait illégal. En effet, selon le recourant, le terrain ne serait pas disponible puisqu'il fait l'objet d'un bail à ferme de longue durée, que le projet immobilier envisagé aurait uniquement été évoqué lors de discussions entre la commune et l'ancien propriétaire du terrain et que le passage d'un oléoduc le rend en grande partie inconstructible. De plus, le classement d'une partie du terrain en zone d'habitation à moyenne densité serait incohérent au regard des objectifs du plan directeur régional [], qui vise à développer modérément les zones résidentielles par de l'habitat individuel et non par des habitations groupées.

Le requérant conclut à l'annulation de la décision attaquée et à l'admission de son opposition, subsidiairement au renvoi de la cause au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. En plus du dossier officiel de la cause, il requiert la production du bail à ferme conclu pour l'article [b].

H.

Dans ses observations du 1er septembre 2016, la commune a notamment relevé que certains points du recours n'étaient pas recevables.

I.

Le requérant a répondu aux observations de la commune, par courrier du 20 septembre 2016.

J.

Par décision du 1er avril 2019, publiée dans la Feuille officielle le 12 avril 2019, le Conseil communal a prononcé une interdiction temporaire de bâtir sur le territoire communal, en annonçant que la commune entendait mener une réflexion globale sur son développement futur suite aux difficultés qu'elle connaît en matière d'approvisionnement en eau. Cette décision est entrée en vigueur dès sa publication, en vertu de l'article 101, alinéa 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991. Les parties ont toutefois estimé, par courriers des 29 janvier et 7 février 2020, que le Conseil d'État pouvait statuer indépendamment des réflexions en cours.

Considérant en droit :

1.

Le recours, interjeté dans les formes et délais légaux, est recevable.

2.

Comme demandé par les parties suite à la décision du 1er avril 2019 du Conseil communal, il convient de statuer sur le recours indépendamment des réflexions en cours sur le développement futur de la commune, de manière à ce que les autorités communales sachent si elles peuvent ou non se baser sur la planification adoptée pour la parcelle du requérant en 2013 durant cette période d'étude, qui pourra déboucher sur de nouvelles mesures de planification.

3.

3.1.

Le requérant allègue que le classement du secteur B. en zone à bâtir est illégal parce que la parcelle concernée n'est pas disponible pour la construction et que son classement en zone à bâtir s'écarte des objectifs du plan directeur régional. On relève toutefois qu'en tant que tel, le choix du secteur B. pour étendre la zone à bâtir communale sort de l'objet du litige, de sorte qu'il ne sera pas examiné par l'autorité de céans (cf. R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 118). En effet, la présente procédure a uniquement trait à la modification du PAL en lien avec la parcelle [a], étant d'ailleurs précisé que les modifications en lien avec les autres parcelles ont d'ores et déjà été approuvées et sanctionnées à la demande de la commune (cf. arrêté du Conseil d'État du 23 avril 2014 approuvant et sanctionnant partiellement la révision du plan d'aménagement

local [à l'exception du bien-fonds [a] du cadastre de A. dont l'affectation fait l'objet d'une procédure en cours]). C'est donc seulement le principe consistant à classer en zone agricole une partie de l'article [a] pour étendre la zone à bâtir sur d'autres terrains, quels qu'ils soient, qui peut être examiné ici.

4.

4.1.

Dans l'organisation de l'État fédéral suisse, il appartient à la Confédération de fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire ; celui-ci incombe pour le reste aux cantons (art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.]). Pour l'accomplissement de ces tâches, le droit cantonal peut reconnaître une certaine autonomie aux communes ; c'est le cas dans le canton de Neuchâtel.

4.2.

Selon le droit fédéral, les cantons ont l'obligation de délimiter, dans les plans d'affectation, les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT] du 22 juin 1979). Les plans d'aménagement communaux règlent le mode d'utilisation du sol en divisant l'ensemble du territoire de la commune en différentes zones pour assurer son développement rationnel et harmonieux, ainsi que pour préserver la biodiversité, le caractère des anciens quartiers et l'aspect de certains sites (art. 45, al. 2 LCAT). La zone à bâtir distingue différentes zones destinées notamment à l'habitat, aux activités économiques, aux sports et aux espaces verts ainsi que celles dédiées aux activités d'utilité publique (art. 47, al. 1 LCAT). Les zones agricoles comprennent, quant à elles, les terrains réservés aux exploitations agricoles et aux bâtiments qui y sont liés (art. 54, al. 1 LCAT). Sont seuls admis dans cette zone, les bâtiments servant à l'exploitation agricole ou ceux qui répondent au besoin de l'exploitant et de sa famille en matière de logement (art. 55, al. 1 LCAT).

4.3.

Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (art. 21, al. 2 LAT). Une modification sensible des circonstances au sens de cet article peut être purement factuelle (modification topographique, mouvement démographique, changement de comportements, développement économique, évolution des besoins de transport, situation des finances publiques, menaces sur un paysage ou un site, modifications des conditions d'équipement), mais également d'ordre juridique, comme une modification législative. L'article 21, alinéa 2 LAT tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. Il prévoit un examen en deux étapes : la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait alors réellement sentir, il sera adapté dans une seconde étape (ATF 144 II 41 cons. 5.1 et les références citées).

4.4.

Selon l'article 33, alinéa 1 LAT, le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution, tels que le PAL. Selon la jurisprudence, le libre examen dont dispose l'autorité de recours, en vertu de l'article 33, alinéa 3, lettre b LAT, ne se réduit pas à un contrôle de la constatation des faits et de l'application du droit, mais comporte aussi

un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit ainsi vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. Néanmoins, le rôle de l'autorité de recours ne se confond pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan, puisque celle-ci doit préserver la liberté d'appréciation dont la commune a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2, al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement considérée comme appropriée doit être confirmée et l'autorité de recours n'est pas habilitée à substituer à celle de la commune une autre solution qui serait également convenable. Le contrôle de l'opportunité s'exerce par ailleurs avec retenue sur des points qui concernent principalement des intérêts locaux, alors que la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 137 II 23, consid. 2.3 et les références citées). Par conséquent, l'autorité de recours intervient non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais également 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 (RJN 2013, p. 503, consid. 2 et les références citées).

5.

5.1.

La révision du plan d'aménagement communal a été adoptée le 25 juin 2013, soit avant l'entrée en vigueur de la révision de la LAT, le 1er mai 2014, comprenant des modifications de l'article 15 LAT relatif aux zones à bâtir. 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. Dans le cadre de la réduction de zones à bâtir surdimensionnées, le Tribunal fédéral a admis qu'en l'absence de critères à examiner pour désigner les parcelles sujettes à déclassement, tant dans l'ancienne que dans la nouvelle législation, il se justifiait de prendre en compte les critères généraux permettant de définir une zone à bâtir, en particulier ceux du nouvel article 15, alinéa 4 LAT décrivant les terrains qui se prêtent à une affectation en zone à bâtir, quand bien même la planification litigieuse avait été adoptée avant l'entrée en vigueur de cette disposition (ATF du 10 février 2016 1C_134/2015, consid. 3.2). Le nouvel article 15 LAT a d'ailleurs essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique qui existaient en la matière (ATF 144 II 18, consid. 3.1 p. 21). Il convient donc de se référer l'article 15, alinéa 4 LAT pour examiner si le classement d'une partie de l'article [a] en zone agricole est bien fondé.

5.2.

Selon cette disposition, les terrains classés en zone à bâtir doivent notamment être propres à la construction, être probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées, être équipés et construits à cette échéance, ne pas entraîner un morcellement des terres cultivables, avoir une disponibilité garantie sur le plan juridique et permettre de mettre en œuvre le plan directeur cantonal, lequel définit la façon de coordonner et de planifier les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 15, al. 1 LCAT). Les critères de l'article 15, alinéa 3 LAT entrent également en considération (Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'art. 15 al. 2 LAT, thèse Fribourg 2018, N. 457). Il en découle que l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être

coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire ancrés aux articles 1er et 3 LAT. En particulier, les surfaces d'assolement doivent être maintenues et la nature et le paysage doivent être préservés (art. 15, al. 3 LAT). Ces critères doivent être examinés dans le cadre d'une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT).

6.

6.1.

S'agissant de la première pesée d'intérêts découlant de l'article 21, alinéa 2 LAT, il y a lieu de rappeler que plus un plan est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité, ce qui implique que les motifs justifiant une révision doivent être d'autant plus importants. A l'inverse, plus l'ancienneté d'un plan d'affectation se rapproche de l'horizon de 15 ans visé à l'article 15 LAT, plus il sera facile d'admettre des motifs de réexamen. Une fois l'horizon de 15 ans atteint, les zones à bâtir doivent en principe faire l'objet d'un réexamen et si nécessaire être adaptées aux exigences de la LAT (ATF 140 II 25, consid. 5.1 p. 32 ; Tanquerel, in Commentaire pratique LAT, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2016, N. 39 ad art. 15). L'article 60, alinéa 1 LCAT, dans sa version en vigueur lorsque le plan d'aménagement litigieux a été adopté, prévoyait que les communes devaient réexaminer périodiquement, en général tous les dix ans, leur plan d'aménagement et l'adapter si nécessaire aux besoins nouveaux. Ce délai a passé à 15 ans dans la version de cette disposition en vigueur depuis le 1er mai 2019.

6.2.

Le rapport justificatif à l'appui de la révision du plan d'aménagement (p. 3s) rappelle qu'il vise à remplacer un plan d'aménagement sanctionné le 1er juillet 1981, soit peu après l'entrée en vigueur de la LAT, le 1er janvier 1980. La révision de ce plan a débuté en 1990, peu avant le délai de 10 ans fixé par l'ancien article 60, alinéa 1 LCAT, mais cette démarche est restée bloquée au stade du préavis du dossier par les services de l'État, en raison de "problèmes importants liés à des captages d'eau". Seules deux modifications partielles du PAL de 1981 ont eu lieu : la création d'une zone mixte et d'une zone d'activités touristiques, sanctionnées le 15 juin 1992, et une extension de la zone d'habitation à faible densité, sanctionnée le 23 février 2000.

Le plan d'aménagement d'origine datait donc de 26 ans lorsque sa révision a été reprise en 2007 (cf. rapport justificatif, p. 3), et ses modifications partielles respectivement de 15 ans et de plus de 7 ans. Depuis 1981, le canton s'est doté d'un plan directeur au sens des articles 8 et suivants LAT et 15 LCAT (entièrement révisé en 2010-2011 puis adapté en 2018), et la jurisprudence a précisé les principes découlant de la LAT, en particulier pour la délimitation des zones à bâtir. Or, la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire revêt une importance prépondérante pour justifier un réexamen de la planification. La modification du plan directeur, notamment, est un élément de poids (ATF 128 I 190, consid. 4.2 p. 199).

La nécessité de procéder à la révision du plan d'aménagement communal, en vérifiant si les zones à bâtir définies en 1981 et lors des modifications partielles du plan d'aménagement étaient judicieusement délimitées et aptes à la construction, est donc indiscutable dans le cas présent.

7.

7.1.

Il ressort de l'inventaire des terrains libres de construction de la commune que la réserve existante totale pouvait être estimée à environ 9'348 m² en 2013, soit 5'351 m² en ZAL au centre du village et 3'997 m² en zone d'habitation à faible densité, dans le quartier de C. Sur la base des perspectives démographiques en vigueur au moment de l'adoption du plan d'aménagement et de la moyenne de la population enregistrée durant les 15 années précédentes par la commune, celle-ci a retenu que le besoin en zone à bâtir pour les 15 prochaines années se situait dans une fourchette de 45 à 55 habitants supplémentaires, en ajoutant qu'elle désirait attirer des familles afin de maintenir les installations existantes, telles que l'école (cf. rapport justificatif, p. 15 à 17). Le recourant reproche à la commune de ne pas expliquer pourquoi cette augmentation est nécessaire et/ou souhaitable, d'autant plus que les infrastructures communales n'ont que très peu évolué depuis 1990.

7.2.

Pour déterminer le besoin en terrain à bâtir, le Tribunal fédéral a admis l'utilisation de la méthode des tendances (Trendmethode). Cette méthode compare l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée pendant les dix à quinze années précédentes avec les réserves existantes, en admettant par extrapolation et avec des facteurs de pondération et de correction que le développement pour les quinze prochaines années se déroulera de la même façon (ATF du 9 août 2013 1C_15/2013, consid. 2.1 et les références citées). C'est bien ce type de raisonnement que la commune a suivi en l'occurrence. Par ailleurs, l'extension de la zone à bâtir destinée à satisfaire ce besoin (à raison de 50 habitants selon le rapport justificatif, p. 20) a déjà été sanctionnée et n'est pas l'objet de la présente procédure. Par ailleurs, un développement de l'habitat s'inscrit dans le schéma d'aménagement et de développement du plan directeur régional (cf. rapport justificatif, annexe 1).

La question est ici de savoir si cette extension commande d'exclure de la zone à bâtir, en contrepartie, 3'000 m² sur l'article [a], de manière à ce que cette zone ne soit pas surdimensionnée au final. C'est en effet l'un des motifs invoqués par le Conseil communal pour justifier cette mesure (cf. décision attaquée, p. 5).

7.3.

L'obligation de réduire la zone à bâtir surdimensionnée, qui figure expressément à l'article 15, alinéa 2 LAT en vigueur depuis le 1er mai 2014, découlait auparavant implicitement de l'article 15, lettre b LAT limitant la dimension des zones à bâtir en fonction des besoins des quinze ans suivants. Dans une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a déclaré sur la base de cette disposition que les zones à bâtir surdimensionnées étaient non seulement inopportunes mais aussi illégales, ce qui a eu comme conséquence l'obligation pour les autorités de réduire ces zones dans leurs plans d'affectation (ATF 140 II 25, cons. 4.3 p. 31 ; Waser, op. cit., N. 78, 85 et 86).

En l'espèce, il en résulte que si la création de la nouvelle zone à bâtir B. a entraîné un surdimensionnement de la zone à bâtir communale, celle-ci doit obligatoirement être réduite ailleurs.

7.4.

C'est ce que laisse entendre la commune, en affirmant dans la décision attaquée que le développement de la zone à bâtir B. "impliquait la sortie de la parcelle litigieuse de la ZAL" (p. 5), sans étayer davantage cet élément.

Il ressort toutefois du dossier que le secteur affecté en zone d'habitation à B. est de 11'940 m² (rapport justificatif, p. 19), dont 1'913 m² étaient déjà en zone à bâtir (zone d'activités touristiques) selon la pré-étude de faisabilité pour une extension de la zone à bâtir du SAT du 8 mai 2006 (annexe 5 au rapport justificatif, p. 4). Ce sont donc 10'027 m² qui ont passé de la zone agricole à la zone à bâtir dans ce secteur. La mesure d'aménagement litigieuse, qui porte sur environ 3'000 m², n'est pas en rapport avec cette surface. Toutefois, elle s'ajoute à la suppression de la zone d'utilisation différée [], qui couvrait 6'240 m². Le Tribunal fédéral a précisé qu'une zone d'utilisation différée doit être qualifiée d'inconstructible mais est néanmoins destinée tôt ou tard à la construction, en particulier lorsqu'elle jouxte la zone d'urbanisation comme c'était le cas de la zone [d'utilisation différée] selon l'annexe 6 du rapport justificatif (ATF 132 II 401, consid. 2.2.1 p. 405 et 2.4 p. 406). Enfin, les limites de la ZAL et de la zone d'habitation à faible densité ont été redéfinies sur d'autres parcelles, ce qui a par endroits entraîné une réduction de la zone à bâtir (rapport justificatif, p. 18 et son annexe 6). Dans ce contexte, le classement en zone agricole d'une partie de la parcelle du recourant contribue à compenser l'extension intervenue à B. et à ne pas étendre la zone à bâtir communale de plus de 1,1 hectare par rapport à celle qui existait avant la révision totale adoptée en 2013 (rapport justificatif, tableau en p. 19). Un maintien de la surface litigieuse en zone à bâtir impliquerait donc un surdimensionnement de cette dernière, puisque les besoins identifiés par la commune en 2013 (50 habitants, à savoir la moyenne d'une fourchette située entre 45 et 55 habitants) sont couverts par la nouvelle zone B.

7.5.

Par ailleurs, la surface litigieuse jouxte la ZAL mais n'est pas située à l'intérieur de celle-ci. Le recourant affirme avoir un projet de construction de villas sur ce secteur, qui serait donc mobilisable à bref délai pour la construction. Il reproche à la commune d'avoir ignoré cet élément alors que le bâtiment existant (rural) n'est plus utilisé pour l'agriculture. Or, force est de constater que le recourant a acquis sa parcelle en 1983 et qu'au moment de l'adoption du plan d'aménagement révisé, il n'avait rien entrepris depuis 30 ans pour construire sur la surface litigieuse, bien que celle-ci soit classée en zone à bâtir. Il n'a déposé aucun document attestant d'un projet concret en cours, ni pendant la procédure d'opposition ni à l'appui de son recours. La situation qui prévaut à B. est différente, puisque les propriétaires se sont déclarés disposés à vendre leur terrain ou à réaliser un projet immobilier, alors que le secteur était encore en grande partie en zone agricole. Il est vrai que ces déclarations ne constituent pas une garantie et qu'il appartiendra au Conseil communal d'assurer la disponibilité des terrains B. pour la construction, par contrat de droit administratif avec les propriétaires concernés ou par d'autres mesures prévues par les articles 47a et suivants LCAT. Il n'en reste pas moins qu'il relève du pouvoir d'appréciation de la commune d'utiliser des terrains aptes à être construits à B. pour concrétiser les besoins en zone à bâtir plutôt que celui du recourant, a priori lui aussi apte à être construit mais ne faisant l'objet d'aucun projet concret alors que la possibilité en existait depuis plus de 30 ans.

8.

8.1.

Le déclassement en zone agricole d'une surface d'environ 3'000 m² actuellement en zone à bâtir constitue pour le recourant une restriction importante de son droit fondamental à la

propriété, de sorte que les conditions posées par l'article 36 Cst. doivent être remplies (cf. notamment ATF du 2 novembre 2015 1C_54/2015, consid. 3.1). Il doit donc reposer sur une base légale (al. 1), être justifié par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Le principe de la proportionnalité exige que la mesure soit propre à atteindre le but visé et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante. Il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis, ce qui implique une pesée des intérêts (ATF 140 I 168, consid. 4.2.1).

8.2.

La mesure d'aménagement litigieuse trouve sa base légale dans la LAT et la jurisprudence a reconnu un intérêt public aux mesures propres à limiter les zones à bâtir surdimensionnées (ATF 140 II 25, consid. 4.3 p. 31, consid. 2.1, ATF 117 Ia 302 consid. 4b p. 307 et les références). Sous l'angle de la proportionnalité, il faut constater que la mesure est apte à atteindre le but visé et qu'elle apparaît comme inévitable compte tenu de l'intérêt public poursuivi. Quant aux intérêts privés opposés, un intérêt purement financier d'un propriétaire visant à obtenir un rendement le plus élevé possible de sa parcelle ne saurait être déterminant, sans quoi un aménagement du territoire cohérent serait d'emblée exclu (ATF 102 Ia 430, consid. 4).

9.

9.1.

Au vu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire de requérir le bail à ferme dont l'article [b] ferait l'objet (art. 14 LPJA). Le recours, mal fondé, doit être rejeté et la modification du PAL sur l'article [a] adoptée le 25 juin 2013 doit être approuvée (art. 96 LCAT).

9.2.

Selon l'article 47, alinéa 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Tout bien considéré, l'émolument sera fixé à 1'000 francs, auquel s'ajoutent les débours par 100 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 4 juillet 2016.

9.3.

Vu le sort de la cause, il ne sera pas alloué de dépens, bien que la commune ait été représentée par un mandataire en fin de procédure, puisque seuls les administrés peuvent prétendre à des dépens (art. 48, al. 1 LPJAa contrario).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. contre la décision du 17 mai 2016 du Conseil communal de A. est rejeté.

2. La modification du plan d'aménagement communal sur l'article [a] adoptée le 25 juin 2013 est approuvée.

3. Un émolument de 1'000 francs et des frais de 100 francs, soit au total 1'100 francs, sont mis à la charge du recourant.

4. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée par le recourant.

5. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 29 avril 2020

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

A. RibauxS. Despland

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