

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2021.55 vom 27. September 2021

Ne Jurisprudence Adm, 2021-09-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2021.55](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2021.55)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2021.55 du 27 septembre 2021

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2021.55 del 27 settembre 2021

## Regeste

La recourante a adressé des remarques à la commune avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée, suite à la séance d'information publique organisée au sujet de cette zone. Elle a encore écrit plusieurs fois au dicastère communal compétent après la période de mise à l'enquête publique, en réponse à divers courriers que ce dicastère lui avait adressés. Les courriers de la recourante demandent le maintien en zone constructible des parcelles lui appartenant dans le futur plan d'aménagement local mais ne manifestent pas une opposition de l'intéressée à la mise en zone réservée de ces parcelles. Durant la séance d'information publique à laquelle la recourante a participé, des informations ont été données sur la phase de mise à l'enquête publique de la zone réservée et la possibilité de s'y opposer. La recourante devait donc savoir qu'elle devait clairement manifester son opposition à la mise à la zone réservée durant la mise à l'enquête publique, ce qu'elle n'a pas fait.

## Volltext

A.

Suite à la révision du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT), le Conseil d'État a révisé la fiche U\_11 du plan directeur cantonal (ci-après : PDC) "Poursuivre une politique d'urbanisation durable". Celle-ci détermine la dimension totale des surfaces du canton affectées à l'urbanisation pour les 15 prochaines années et leur répartition entre les régions du canton. Elle charge les communes d'établir des plans directeurs régionaux (ci-après : PDR) pour répartir ces surfaces commune par commune et de réviser leurs plans d'aménagement en conséquence, en créant au besoin des zones réservées (cf. ladite fiche, ch. 3 à 7).

B.

Le 25 février 2019, une séance d'information publique s'est tenue à Fleurier concernant la création d'une zone réservée sur le territoire de la commune de Val-de-Travers. Environ 170 personnes, y compris X., (ci-après : la recourante), y ont participé. Durant cette séance, des représentants de la commune ont présenté le contexte, les objectifs et les secteurs planifiés en zone réservée. Par ailleurs, une discussion a eu lieu avec les participants, qui ont pu poser des questions et obtenir des réponses, notamment sur la phase de mise à l'enquête publique de la zone réservée et la possibilité de s'y opposer (cf. procès-verbal de ladite séance et courrier du 1ermars 2019 de la recourante figurant au dossier communal).

C.

Le 1er mars 2019, la recourante, propriétaire des parcelles n° [c], n° [e], n° [a], n° [b] et n° [d] inscrites au cadastre de A., a adressé un courrier à la commune pour exprimer ses remarques et souhaits. Elle a marqué son accord pour la mise en zone réservée durant une quinzaine d'année de la parcelle n° [c], pour autant que celle-ci soit "défiscalisée". En ce qui concerne les parcelles n° [a] et n° [b], elle a souhaité que ces dernières "restent libres" afin de pouvoir éventuellement les construire.

D.

Le 18 mars 2019, le Conseil général de Val-de-Travers a adopté un arrêté créant une zone réservée de 49.7 hectares sur le territoire communal.

La zone réservée a été mise à l'enquête publique du 26 avril 2019 au 27 mai 2019. La recourante, dont les parcelles étaient concernées, n'a pas formulé d'opposition durant ce délai.

E.

Le 27 novembre 2019 la commune, par son dicastère du Territoire, des Sports et de la Culture (ci-après : la commune) a répondu au courrier du 1ermars 2019 de la recourante. Elle a affirmé que les arguments invoqués par cette dernière seraient pris en compte afin d'évaluer si ses parcelles devraient être maintenues ou non dans la zone constructible dans le futur plan d'aménagement communal. Par ailleurs, dans la mesure où le courrier de la recourante était intervenu avant la mise à l'enquête publique, un délai supplémentaire au 18 décembre 2019 a été accordé à celle-ci pour qu'elle puisse indiquer si ce courrier devrait être considéré par le Conseil communal comme une opposition à la constitution d'une zone réservée sur ses parcelles.

Par courrier du 16 décembre 2019, la recourante a répondu que la parcelle n° [c] pouvait être "réservée pour une durée de 15 ans et/ou remise en terre agricole". En ce qui concerne les parcelles n° [a] et n° [b], elle a exprimé son désir de vendre sa maison afin de construire une villa sur ces terrains "dans un laps de temps relativement court".

Le 9 janvier 2020, la commune a adressé un courrier à la recourante, dans lequel elle a considéré que celle-ci n'avait pas fait opposition, et que les arguments soulevés au sujet de futures constructions sur ses terrains seraient pris en compte dans le processus de révision du plan d'aménagement local (ci-après : PAL). La recourante n'a pas donné suite à ce courrier.

F.

Le 4 mars 2020, constatant que certains propriétaires, dont la recourante, n'avaient pas été informés spécifiquement, la commune a adressé un courrier à cette dernière afin de la convier à une séance d'information sur le processus de mise en zone réservée de la parcelle n° [d]. En raison de la Covid19, cette séance a été annulée puis reportée au 24 juin 2020.

Suite à cette séance, par courrier du 25 juin 2020 citant en marge l'article n° [d], la commune a invité la recourante à lui faire part jusqu'au 13 juillet 2020 d'éventuels éléments qui démontreraient la pertinence de maintenir ce terrain en zone constructible. Elle a précisé que ces éléments seraient pris en compte dans le processus de révision du plan d'aménagement communal. Par ailleurs, elle a demandé à la recourante de lui faire savoir par écrit, dans le même délai, si elle s'opposait à la mise en zone réservée de l'article n° [d].

Par pli du 27 juin 2020, la recourante a marqué son accord à la mise en zone réservée de ses parcelles n° [c], n° [e] et n° [d]. Elle a par contre déclaré "faire opposition" pour les parcelles n° [a] et n° [b], en exposant qu'elle avait acheté ces terrains en 2012 pour qu'elle-même ou ses filles puissent y construire et qu'elle désirait donc qu'ils restent "libres de construction".

G.

Par décision sur opposition du 3 février 2021, le Conseil communal a considéré que l'opposition formée par la recourante pour ses parcelles n° [a] et n° [b] était tardive et l'a déclarée irrecevable, tout en exposant les raisons justifiant le classement de ces biens-fonds en zone réservée.

H.

Le 27 février 2021, la recourante a recouru auprès de l'autorité de céans contre ladite décision, estimant qu'elle avait formé opposition à la mise en zone réservée de ses parcelles n° [a] et n° [b], et ce à maintes reprises, depuis son courrier du 1er mars 2019.

Par courrier du 4 mai 2021, la commune a transmis le dossier de la cause à l'autorité de céans sans formuler de déterminations.

Considérant en droit :

1.

Déposé dans les formes et délai prévus par les articles 34 et suivants de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (ci-après : LPJA), du 27 juin 1979, le recours doit être déclaré recevable.

2.

2.1.

La révision de la LAT de 2012 vise à mettre un frein au mitage du territoire suisse (Message du Conseil fédéral relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, du 20 janvier 2010, FF 2010 p. 959ss). Un délai a été fixé aux cantons pour adapter leur plan directeur à la nouvelle législation fédérale (art. 38a LAT). C'est ainsi que par arrêté du 2 mai 2018, le Conseil d'État a adopté une révision du PDC, approuvée par le Conseil fédéral le 27 février 2019. Le même jour, il a approuvé le plan directeur régional du Val-de-Travers, en précisant que la surface de la zone à bâtir de la commune de Val-de-Travers devait être réduite de 44.1 hectares d'ici 2030 et que des mesures provisionnelles telles qu'une zone réservée devaient être mises en place, à hauteur de 61 hectares au minimum à l'échelle de la région (art. 3 dudit arrêté).

2.2.

L'adaptation des plans d'affectation constitue une entreprise de longue haleine. C'est pourquoi, durant cette phase, les autorités doivent pouvoir disposer d'instruments destinés à sauvegarder leur liberté d'appréciation et à éviter que des constructions ne mettent en péril l'aménagement projeté (Zen-RuffinenetGuy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 443). Les zones réservées constituent l'un de ces instruments : l'article 27, alinéa 1 LAT prévoit que s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit

être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. L'article 57, alinéa 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (ci-après : LCAT) dispose que rien ne doit être entrepris à l'intérieur d'une zone réservée qui soit de nature à entraver ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'affectation. Les zones réservées ont ainsi pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée) (Ruch, in Commentaire LAT, Genève-Zürich-Bâle 2010, N. 21 ad art. 27).

En l'occurrence, la création de la zone réservée découle de l'article 3, alinéa 3 de l'arrêté du Conseil d'État du 2 mai 2018 et vise à faciliter le processus d'élaboration du PAL par la commune conformément aux secteurs identifiés dans le PDR.

3.

3.1.

Dans le cas qui nous occupe, la problématique qui se dégage est de déterminer à quel moment une opposition à la zone réservée devait être formée par la recourante pour être déclarée recevable et prise en compte par la commune.

Les articles 45 et suivants LCAT prévoient que les communes sont habilitées à délimiter dans leurs plans d'aménagement divers types de zones, qui viennent s'ajouter aux zones à bâtir, aux zones agricoles et aux zones à protéger exigées par l'article 14, alinéa 2 LAT. Les zones réservées en font partie et sont donc adoptées selon la procédure d'adoption et de sanction des plans d'affectation communaux (art. 89ss LCAT; Zen-RuffinenetGuy-Ecabert, op.cit., N. 484).

L'article 93 LCAT dispose que lorsque le plan d'affectation n'a pas fait l'objet d'un référendum, ou a été accepté en votation communale, il est mis à l'enquête publique pendant trente jours au bureau communal. L'avis de mise à l'enquête publique est publié une fois dans la Feuille officielle et dans les journaux locaux. L'article 94 LCAT précise quant à lui que pendant le délai de mise à l'enquête publique, les intéressés et les communes peuvent adresser une opposition écrite et motivée au Conseil communal.

3.2.

En l'espèce, il ressort du dossier que la recourante a participé à la première séance d'information à la population qui a eu lieu le 25 février 2019. Durant cette séance, le processus de révision du PAL a été expliqué, notamment en ce qui concerne les secteurs planifiés en zone réservée impliquant les parcelles de la recourante. La procédure a été détaillée étape par étape, et chronologiquement, notamment en ce qui concerne l'adoption de la zone réservée par le Conseil général, et la mise à l'enquête publique durant laquelle les propriétaires, y compris la recourante, pouvaient faire opposition. Cependant, il ressort du dossier que la recourante n'a pas formulé d'opposition durant la phase de mise à l'enquête publique, qui s'est étalée du 26 avril au 27 mai 2019. Par ailleurs, il ressort des échanges de courriers entre la recourante et la commune que celle-ci a voulu permettre à la recourante de s'exprimer sur le processus en cours, qui peut être subdivisé en deux étapes. La première étape est la création de la zone réservée, dont la phase d'opposition est achevée ; la seconde étape est la révision du PAL, qui est en cours. Dans divers courriers, la commune a accordé la latitude à la recourante de faire entendre ses arguments afin que ses parcelles classées provisoirement en zone réservée soient maintenues en zone constructible à l'issue de la révision. La décision qui fait l'objet du présent recours concerne clairement la première partie du processus, qui est déjà clôturée.

3.3.

Par conséquent, il faut constater qu'en vertu de la LCAT, le moment déterminant pour faire opposition au classement des parcelles n° [a] et n° [b] en zone réservée était la période durant laquelle a eu lieu la mise à l'enquête publique, soit du 26 avril au 27 mai 2019. Le courrier du 1er mars 2019, ainsi que les autres courriers qui ont été adressés à la commune par la recourante sont intervenus hors de ce délai. Ils demandent le maintien en zone constructible des parcelles n° [a] et n° [b] dans le futur plan d'aménagement local mais ne manifestent pas une opposition de sa part à la mise en zone réservée de ces parcelles. En conséquence, l'opposition de la recourante pour les parcelles n° [a] et n° [b], émise le 27 juin 2020, est intervenue tardivement, comme l'a retenu le Conseil communal.

4.

Au vu de ce qui précède, le recours contre la décision du 3 février 2021, mal fondé, doit être rejeté.

Vu le sort de la cause, la recourante, qui succombe, supportera les frais de la procédure, par 990 francs (art. 47, al. 1 LPJA). Ils sont compensés par l'avance du même montant versée par la recourante le 13 avril 2021.

Par ces motifs, le Conseil d'État  
décide :

1. Le recours de X. contre la décision du 3 février 2021 du Conseil communal de Val-de-Travers est rejeté.
2. Un émolument de 900 francs et des frais s'élevant à 90 francs, soit au total 990 francs, sont mis à la charge de la recourante.
3. Ce montant est compensé par l'avance de frais versée par la recourante.

Neuchâtel, le 27 septembre 2021

Au nom du Conseil d'état :

Le vice-président,      La chancelière,  
L. Kurth                      S. Despland

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