

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 327/2019

Arrêt du 11 juin 2020

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Jametti.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

1. Hoirie A.A. _____, composée de B.A. _____ et C.A. _____,
2.B.A. _____ et D.A. _____,
tous les trois représentés par Me Frédéric Hainard, avocat,
recourants,

contre

Conseil communal de Val-de-Ruz, rue de l'Epervier 6, 2053 Cernier, représenté par Mes Gérard Bosshart
et Melvin L'Eplattenier, avocats,
Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel, Le Château, rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel.

Objet

plan d'aménagement local,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel
du 8 mai 2019 (CDP.2018.359-AMTC).

Faits :

A.

L'hoirie A.A. _____ ainsi que B.A. _____ et D.A. _____ sont copropriétaires de la parcelle n o 3368
du cadastre de Chézard-Saint-Martin, située dans le secteur du Grand-Chézard, aujourd'hui intégré à la Com-
mune de Val-de-Ruz suite à une fusion de communes intervenue le 1er janvier 2013. Ce bien-fonds, d'une
surface de 1'920 m² est colloqué en zone d'habitation à forte densité selon le règlement d'urbanisme de
Chézard-Saint-Martin, approuvé par le Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel le 27 juin 1975.
Il supporte une maison d'habitation et un atelier.

Le 24 septembre 2012, le Conseil général de Chézard-Saint-Martin a adopté un projet de plan et règlement
d'aménagement local (ci-après: PAL). Celui-ci classe la parcelle n o 3368 en zone d'ancienne localité (ci-
après: ZAL). Ce projet a fait l'objet d'une enquête publique entre le 9 novembre et le 10 décembre 2012.
L'hoirie A.A. _____ ainsi que B.A. _____ et D.A. _____ (ci-après également: les opposants) ont for-
mé opposition, estimant que l'affectation de la partie nord de leur parcelle (environ 600 m²) en ZAL - interdisant
toute nouvelle construction - n'était pas justifiée au regard du caractère - selon eux - hétéroclite du quartier.
Une séance de conciliation s'est tenue le 27 juin 2013. La conciliation n'ayant pas abouti, le conseil communal
a annoncé qu'il statuerait sur l'opposition, en précisant qu'une vision locale serait préalablement effectuée.
Par décision du 17 mars 2014, le conseil communal a rejeté l'opposition et maintenu la parcelle no 3368 en
ZAL. L'inspection locale évoquée lors de la séance du 27 juin 2013 s'est tenue dans l'intervalle; les opposants

n'y ont toutefois pas été conviés. Le conseil communal a expliqué que, postérieurement à l'adoption du PAL, l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale (ISOS; cf. art. 1 de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse du 13 novembre 2019 [OISOS; RS 451.12]) ainsi que le recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) avaient été établis. Selon l'ISOS, l'ancienne localité de Chézard-Saint-Martin était un site d'importance régionale et le maintien des espaces intermédiaires faisait partie de ses buts de sauvegarde; le règlement de la ZAL assurait cet objectif ainsi que la protection de la structure d'origine des anciens noyaux villageois. Quant au RACN, il classait le bâtiment sis sur la parcelle no 3368 dans la catégorie des bâtiments intéressants, avec une note de 3; ce dernier figurait en outre sur la liste des bâtiments classés du canton. De par sa situation en bord de rue du Grand-Chézard, le bâtiment était particulièrement en évidence et une

nouvelle construction au nord de la parcelle serait dommageable tant pour celui-ci que pour le site.

Par décision du 1er octobre 2018, le Conseil d'Etat a rejeté le recours interjeté par l'hoirie A.A. _____ ainsi que B.A. _____ et D.A. _____ contre cette décision. Il a en particulier nié que le droit d'être entendus des opposants avait été violé au motif qu'ils n'avaient pas participé à l'inspection locale; une telle violation était en tout état de cause réparée, le Conseil d'Etat disposant d'un plein pouvoir d'examen. Pour le surplus, tenant compte des objectifs de protection arrêtés pour le secteur par l'ISOS, le RACN, ainsi que par le Plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat a estimé que le classement en ZAL se justifiait par un intérêt public suffisant; il reposait en outre sur une base légale et respectait le principe de la proportionnalité.

Par acte du 7 novembre 2018, l'hoirie A.A. _____ ainsi que B.A. _____ et D.A. _____ ont recouru contre cette décision à la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel. Par arrêt du 8 mai 2019, la cour cantonale a rejeté le recours. Elle a en substance confirmé que l'absence des recourants, lors de l'inspection locale réalisée par la commune, ne heurtait pas les garanties de l'art. 29 al. 2 Cst.; cette mesure ne visait qu'à constater l'état des lieux, à propos duquel les parties n'avaient aucune divergence. L'instance précédente a par ailleurs jugé que la restriction au droit de la propriété matérialisée par le classement en ZAL procédait d'une correcte pesée des intérêts plaidant en faveur de cette affectation.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public et du recours constitutionnel subsidiaire, les opposants demandent au Tribunal fédéral de constater que leur droit d'être entendus a été violé, d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause à l'instance précédente pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants. Ils sollicitent également l'octroi de l'effet suspensif ainsi que la suspension de la procédure. Le Tribunal cantonal se réfère aux motifs de son arrêt et conclut au rejet du recours. Le Conseil d'Etat propose également le rejet du recours. Le Conseil communal de Val-de-Ruz conclut à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire et au rejet, dans la mesure de sa recevabilité, du recours en matière de droit public. Egalement invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial ARE, sans prendre de conclusions formelles, déclare adhérer, dans les grandes lignes, à l'arrêt attaqué; la décision communale, confirmée par le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal, reste, selon l'office fédéral, dans les limites de la liberté d'appréciation dont disposent les autorités en charge de la planification. Les recourants ont répliqué, persistant dans leurs conclusions.

Par ordonnance du 11 juillet 2019, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif et à la suspension de la procédure.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) en matière d'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. En tant que copropriétaires d'une parcelle classée en ZAL par la planification d'affectation litigieuse, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation. Ils ont donc qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Aussi convient-il d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public. Cela entraîne l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (cf. art. 113 LTF).

2.

A titre de mesure d’instruction, les recourants sollicitent la production du dossier cantonal. L’instance précédente ayant déposé l’intégralité de son dossier, dans le délai imparti à cet effet, cette requête est satisfaite (cf. art. 102 al. 2 LTF).

3.

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l’autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l’art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l’art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c’est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d’influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Conformément à l’art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375). Par ailleurs, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut en principe être présenté devant le Tribunal fédéral (art. 99 al. 1 LTF).

En début de mémoire, les recourants présentent leur propre version des faits. Une telle argumentation, dans la mesure où elle s’écartere des faits établis par l’instance précédente ou les complète, sans qu’il soit indiqué que ceux-ci seraient manifestement inexacts ou arbitraires, est irrecevable (cf. ATF 136 II 101 consid. 3 p. 104 s.; 135 II 313 consid. 5.2.2 p. 322).

Dans la suite de leur exposé, les recourants se plaignent en revanche expressément - à répétées reprises - d’une constatation manifestement inexacte des faits. Ils affirment que la cour cantonale aurait à tort jugé que la situation de leur parcelle était ”constante”, alors que celle-ci ne le serait pas; faute d’explications complémentaires, cette critique n’est guère compréhensible; les recourants ne désignent en particulier pas les caractéristiques de leurs parcelle et bâtiment, identifiées par les autorités précédentes, qui seraient en l’occurrence contestées. Pour le surplus et de manière générale, ils ne précisent pas quels faits auraient été constatés, voire omis arbitrairement, ce au mépris des exigences de motivation de l’art. 106 al. 2 LTF.

Il s’ensuit que les griefs en lien avec l’établissement des faits sont irrecevables. Le Tribunal fédéral s’en tiendra par conséquent aux constatations de l’instance précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF).

4.

Les recourants se prévalent d’une violation de leur droit d’être entendus (art. 29 al. 2 Cst.). Ils se plaignent en particulier de n’avoir pas été conviés à l’inspection locale mise sur pied par la commune avant de rendre sa décision sur opposition du 17 mars 2014.

4.1. Le droit d’être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation entraîne en principe l’annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Le droit d’être entendu n’est toutefois pas une fin en soi; il constitue un moyen d’éviter qu’une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l’administration des preuves. Lorsqu’on ne voit pas quelle influence la violation du droit d’être entendu a pu avoir sur la procédure, il n’y a toutefois pas lieu d’annuler la décision attaquée (ATF 143 IV 380 consid. 1.4.1 p. 386; arrêts 6B 259/2016 du 21 mars 2017 consid. 5.1.1; 4A 153/2009 du 1er mai 2009 consid. 4.1 et les arrêts cités). Dans ce cas, en effet, le renvoi de la cause à l’autorité intimée en raison de cette seule violation n’aurait pas de sens et conduirait seulement à prolonger la procédure, en faisant abstraction de l’intérêt des parties à un règlement rapide du litige (arrêts 2C 759/2017 du 16 mai 2018 consid. 3.4; 6B 734/2016 du 18 juillet 2017 consid. 1.1, non publié in ATF 143 IV 308; 2P.20/2005 du 13 avril 2005 consid. 3.2). La partie recourante qui

se plaint de n’avoir pas été associée à un acte de procédure doit indiquer les moyens qu’elle aurait fait valoir devant l’autorité précédente si son droit d’être entendue avait été respecté et établir la pertinence de ceux-ci (cf. art. 106 al. 2 LTF; arrêt 4A 453/2016 du 16 février 2017 consid. 4.2.3-4.2.4, publié in RSPC 2017 p. 314 et les références; dans le même ordre d’idée, cf. arrêt 1C 212/2018 du 24 avril 2019 consid. 3-3.2 non publiés in ATF 145 II 189).

4.2. En l'espèce, la cour cantonale a considéré que la vision locale mise sur pied par la commune n'avait pas été nécessaire à élucider un état de fait contesté ou incertain. Il n'apparaissait pas qu'un examen détaillé des lieux ait joué un rôle déterminant pour l'issue de la cause; la décision communale sur opposition ne contenait pas de faits litigieux ni ne revenait sur les éléments allégués par les recourants quant à la qualité architecturale de leur bâtiment, à la présence d'un terrain de 600 m² au nord de la parcelle, entourée au nord par une construction récente à l'architecture moderne et à l'est par des garages rénovés à plusieurs reprises. La décision communale se référait en outre à la situation du bâtiment en bordure de rue et aux espaces libres, éléments qui n'étaient pas non plus contestés par les recourants. Dans ces conditions, il n'était pas contraire à leur droit d'être entendus que cette vision locale ait eu lieu en leur absence.

4.3. Les recourants se réfèrent au procès-verbal de la séance de conciliation du 27 juin 2013; dès lors qu'à cette occasion la commune avait annoncé vouloir procéder à une inspection locale, cela signifierait nécessairement que les faits pertinents pour statuer sur leur opposition ne lui étaient alors pas connus. Ce faisant, les recourants ne contestent cependant pas sérieusement l'appréciation de la cour cantonale; ils ne discutent en particulier pas que les éléments de fait ressortant de la décision communale s'agissant de la configuration des lieux et de la valeur architecturale du bâtiment n'étaient pas litigieux. Ils ne précisent de surcroît aucunement quels points particuliers ils entendaient faire valoir lors de cette mesure d'instruction ni quelle aurait pu en être l'influence sur le sort de la cause. Ils n'expliquent en particulier pas quels éléments, qui ne ressortent pas déjà de la procédure, auraient pu être constatés lors d'une telle séance et en quoi ceux-ci auraient été susceptibles de remettre en cause la planification adoptée. A l'appui du présent pourvoi, les recourants ne formulent d'ailleurs aucune critique quant au fond, plus spécialement à l'encontre des choix du planificateur local: ils se contentent de

prétendre que les autorités précédentes, plus particulièrement le Conseil d'Etat, aurait indûment limité son pouvoir d'appréciation, aspect dont il sera question ci-après.

En définitive, le grief apparaît insuffisamment motivé, et doit être déclaré irrecevable. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'appréciation de la cour cantonale. En conséquence, faute de violation du droit d'être entendu, il n'y a pas lieu d'examiner si celle-ci pouvait être réparée au stade du recours devant le Conseil d'Etat, comme l'a encore jugé, à titre subsidiaire, le Tribunal cantonal.

5.

Dans un seul et même grief, les recourants invoquent ensuite les principes généraux en matière de réparation d'un droit constitutionnel ainsi que l'arbitraire des autorités inférieures dans leur pouvoir d'appréciation. Cela étant, pour les motifs exposés ci-dessus, la question de la réparation d'une violation du droit d'être entendu n'a pas à être examinée, à ce stade. Pour le surplus, on comprend de l'argumentaire des recourants que ceux-ci estiment que le Conseil d'Etat aurait indûment restreint son pouvoir d'appréciation en "se cantonnant à appliquer la loi et le rapport justificatif à l'appui du plan d'aménagement de manière trop schématique", ce qui constituerait un déni de justice. En d'autres termes, ceux-ci reprochent au Conseil d'Etat d'avoir à tort restreint son pouvoir d'examen en opportunité à l'arbitraire; aucune autorité n'aurait ainsi statué avec un plein pouvoir d'examen, en violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT.

5.1. L'autorité qui, disposant d'un plein pouvoir d'examen, restreint sa cognition à l'arbitraire commet un déni de justice formel et viole ainsi l'art. 29 Cst. (ATF 131 II 271 consid. 11.7.1 p. 303 s.; 117 Ia 5 consid. 1a p. 7). La garantie d'une voie de recours répondant aux exigences de l'art. 33 al. 3 LAT doit être considérée comme un droit essentiel de procédure dont la violation équivaut à un déni de justice formel. Il n'est en l'occurrence pas contesté que le PAL est un plan d'affectation au sens où l'entend le droit fédéral, pour lequel l'art. 33 al. 2 LAT ordonne aux cantons de prévoir une voie de recours auprès d'une autorité ayant un libre pouvoir d'examen conformément à l'art. 33 al. 3 let. b LAT.

Selon la jurisprudence, ce libre 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 soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer

une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux tandis que, 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 (arrêt 1C 82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.1, non publié in ATF 134 II 117; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242; arrêt 1C 365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.3).

5.2. En l'occurrence, les recourants ne contestent pas que selon le droit cantonal de procédure et la jurisprudence cantonale (cf. décision du Conseil d'Etat du 1er octobre 2018 consid. 3.3 et la référence à la RJN 2013 p. 513), le Conseil d'Etat jouit - comme l'a retenu l'instance précédente - d'un libre pouvoir d'examen conforme aux exigences de l'art. 33 al. 3 let. b LAT, s'étendant également à l'opportunité. Dans le cas particulier, la cour cantonale a considéré que le Conseil d'Etat avait vérifié sans restriction l'application du droit et procédé librement à une pesée des intérêts publics et privés - y compris relatifs à la garantie de la propriété - en présence. Au terme de cette pondération, le Conseil d'Etat avait considéré que le changement d'affectation était justifié par des motifs valables d'aménagement du territoire au vu du territoire considéré et qu'il apparaissait opportun.

L'appréciation de la cour cantonale doit être confirmée. On ne saurait en effet dire que le Conseil d'Etat a indûment limité son pouvoir d'examen. Dans sa décision, celui-ci a rappelé la retenue dont il lui appartenait de faire preuve conformément à la jurisprudence, dans la mesure où la décision communale se fondait sur des circonstances locales. Il a de même relevé les limites de son pouvoir d'examen en précisant qu'il ne pouvait substituer sa propre appréciation à celle des autorités de planification, mais qu'il devait vérifier si celles-ci étaient restées dans les limites d'une appréciation consciencieuse des intérêts à prendre en considération. Les recourants n'indiquent d'ailleurs pas sérieusement à propos de quels griefs le Conseil d'Etat aurait restreint sa cognition en violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Ils avancent certes que le Conseil d'Etat aurait "par exemple" dû déterminer ce que regroupait l'exigence du "maintien des espaces intermédiaires" ou encore la "nécessité d'éviter de nouveaux aménagements perturbants, comme suggestions particulières de sauvegarde du site" prévues par la fiche R35 du plan directeur cantonal. Or, la protection des sites relève précisément de l'appréciation des circonstances locales

(cf. ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 181 s.; arrêt 1C 72/2017 du 14 septembre 2017 consid. 5.3 et les arrêts cités), pour l'examen desquelles le Conseil d'Etat se devait de faire preuve de retenue; on ne saurait dès lors y voir une restriction indue de sa cognition. Il est également erroné d'affirmer que le Conseil d'Etat ne pouvait faire un contrôle en opportunité sans mettre lui-même sur pied une nouvelle inspection locale. Outre que la configuration des lieux établie par les autorités précédentes n'est pas litigieuse, démontrer, par le biais de cette mesure d'instruction, "comment en réalité une nouvelle construction sur [la parcelle des recourants] aurait été largement en mesure de réduire les conséquences néfastes qu'engendre la construction de la parcelle des voisins (article 2940)", relève aussi de l'appréciation des circonstances locales; le Conseil d'Etat pouvait ainsi, sous cet angle également, se fonder sur les éléments au dossier, en particulier le rapport établi en application de l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1), sans que cela n'apparaisse discutable. Il ne ressort du reste pas du dossier - les intéressés ne le prétendent d'ailleurs pas - qu'ils auraient requis du

Conseil d'Etat, voire du Tribunal cantonal, la mise en oeuvre d'une nouvelle inspection locale; ils ne soutiennent au demeurant pas non plus que les instances cantonales de recours auraient refusé une telle mesure d'instruction en violation de leur droit à la preuve (art. 29 al. 2 Cst.), ce que le Tribunal fédéral n'examine pas d'office (art. 106 al. 2 LTF).

En définitive, il n'est pas critiquable d'avoir jugé que le Conseil d'Etat avait examiné la cause avec pleine cognition, conformément à l'art. 33 al. 2 et 3 let. b LAT. Pour peu qu'il soit suffisamment motivé, le grief apparaît mal fondé et doit être rejeté.

6.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants, qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). La commune, qui agit dans l'exercice de ses attributions officielles n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable.

3.

Les frais de justice, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants et du Conseil communal de Val-de-Ruz, au Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel, ainsi qu'à la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 11 juin 2020

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Alvarez