{T 0/2}
1A.120/2001/svc

Arrêt du 18 janvier 2002
Ire Cour de droit public

Les juges fédéraux Aemisegger, président de la Cour, vice-président du Tribunal fédéral,
Reeb, Pont Veuthey, suppléante,
greffier Jomini.

A._____,
B._____, recourantes,
toutes deux représentées par Me Michel Bise, avocat, case postale 3132, 2001 Neuchâtel 1,

contre

Département de la gestion du territoire de la République et canton de Neuchâtel, Château, 2001 Neuchâtel 1, intimé,
Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel, case postale 3174, 2001 Neuchâtel 1.

plan d'affectation cantonal

(recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel du 7 juin 2001)

Faits:
A.
A._____ et B._____ sont copropriétaires de trois parcelles sur le territoire de la commune de Neuchâtel au lieu-dit Chaumont, plus précisément dans le secteur du Grand-Chaumont (articles 675, 677 et 678 du cadastre). Elles sont également copropriétaires d'une parcelle située à proximité, mais sur le territoire de la commune voisine de Savagnier (article 1907 du cadastre).

La région de Chaumont, qui s'étend sur le territoire de plusieurs communes, fait partie des « sites naturels » recensés par le Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel dans le Décret du 14 février 1966 concernant la protection des sites naturels du canton (ci-après: le Décret). Ce Décret, qui comporte un plan, délimite notamment des « zones de crêtes et de forêts », en principe inconstructibles (art. 2 du Décret), et des « zones de constructions basses », destinées en premier lieu à la construction de résidences secondaires ou de logements de vacances (art. 3ss du Décret). Selon ce plan, la majeure partie de la région de Chaumont est soumise au régime de la zone de crêtes et de forêts; les quatre parcelles d'A._____ et B._____ se trouvent dans l'une des deux zones de constructions basses de cette région (zone du Grand-Chaumont). La parcelle 1907 est partiellement bâtie; les trois autres terrains sont en nature de pâturage ou de forêt.
B.
Le Département de la gestion du territoire de la République et canton de Neuchâtel (ci-après: le Département cantonal) a mis à l'enquête publique en 1997 un projet de plan de nouvelle délimitation des zones de constructions basses à Chaumont. Ce projet prévoit une réduction de ces zones et l'affectation des terrains déclassés à la zone de crêtes et de forêts. Le plan mis à l'enquête publique comporte également la délimitation des secteurs forestiers dans le périmètre des anciennes zones de constructions basses (constatation de la nature forestière - cf. art. 10 de la loi fédérale sur les forêts [LFo, RS 921.0]). Selon ce projet, la partie non boisée de la parcelle 1907 est maintenue dans la zone de constructions basses. Les trois autres parcelles d'A._____ et B._____ sont en revanche sorties de cette zone.

A._____ et B._____ se sont opposées à ce projet de plan d'affectation cantonal. Le Département cantonal a levé ces oppositions par une décision rendue le 13 août 1999.

C.
Les deux opposantes ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif cantonal en demandant un classement des parcelles 675, 677 et 678 dans la zone à bâtir - y compris certaines parties de ces terrains incluses dans les secteurs forestiers - et en contestant la délimitation de la forêt sur la parcelle 1907, ayant pour effet de soustraire une portion de ce bien-fonds au régime de la zone de constructions basses. Le Tribunal administratif a rejeté ce recours par un arrêt rendu le 7 juin 2001. Il a considéré en substance que les dimensions de la zone de constructions basses du Grand-Chaumont avaient été revues conformément aux principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) applicables à la création des zones à bâtir, et en mettant en oeuvre les objectifs des autorités cantonales en matière de protection des sites naturels après une révision du Décret intervenue en 1988. Le Tribunal administratif a par ailleurs rejeté les griefs concernant la délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir, la constatation de la nature forestière, sur les parcelles litigieuses, correspondant aux prescriptions de la législation fédérale sur les forêts.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ et B._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif et de renvoyer l'affaire pour nouvelle décision - le cas échéant pour modification du plan dans le sens des considérants - au Département cantonal ou au Tribunal administratif. Elles se plaignent d'une violation du droit public fédéral, en particulier de l'art. 15 LAT, d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que d'une violation du droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst.

Le Tribunal administratif se borne à conclure au rejet du recours, sans présenter d'observations. Le Département cantonal n'a pas répondu.

Les Offices fédéraux du développement territorial (ODT) et de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) ont été invités à déposer des déterminations. Celles-ci ont été communiquées aux parties, qui ont pu se prononcer à ce propos.
E.
Les recourantes demandent une inspection locale.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 III 41 consid. 2a p. 42; 126 I 207 consid. 1 p. 209 et les arrêts cités).
1.1 L'arrêt attaqué est fondé à la fois sur des normes du droit de l'aménagement du territoire - fédéral (l'art. 15 LAT notamment) ou cantonal (les prescriptions du Décret) - et sur des normes du droit public fédéral en matière de protection des forêts. Le plan d'affectation cantonal litigieux tend en effet d'une part à concrétiser des objectifs d'aménagement du territoire, et il opère d'autre part la délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir conformément à ce que prévoit l'art. 13 LFo; la forêt ainsi délimitée est cependant soustraite à la réglementation du plan d'affectation cantonal puisqu'elle est régie uniquement par la législation sur les forêts (art. 18 al. 3 LAT).

Au cas où les recourantes se plaindraient d'une violation de la loi fédérale sur les forêts (voire de la loi cantonale d'application de cette loi fédérale), la voie du recours de droit administratif leur serait ouverte (cf. art. 46 al. 1 LFo; ATF 123 II 499 consid. 1a p. 501; 122 II 274 consid. 1a p. 277). Or, dans leur acte de recours, elles déclarent ne plus remettre aujourd'hui en question le plan délimitant les zones forestières; en d'autres termes, elles ne reprennent pas les griefs, développés devant le Tribunal administratif, relatifs à la constatation de la nature forestière d'une partie de leurs biens-fonds. La contestation ne porte dès lors plus que sur l'affectation en zone de crêtes et de forêts, plutôt qu'en zone de constructions basses, des secteurs non forestiers des parcelles 675, 677 et 678.

Dans ces conditions, seule la voie du recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ) est ouverte, conformément à la règle de l'art. 34 al. 3 LAT (cf. ATF 123 II 88 consid. 1a p. 91, 289 consid. 1b p. 291). Le présent recours de droit administratif peut être converti en recours

de droit public; il faut dès lors vérifier s'il répond aux exigences de recevabilité des art. 84 ss OJ (cf. ATF 127 II 198 consid. 2a p. 203).
1.2 Pour la révision du plan des sites naturels du canton, l'art. 9 al. 1 du Décret déclare applicables les règles de procédure prévues aux art. 25 à 30 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) pour l'adoption ou la modification des plans d'affectation cantonaux. La décision du Département cantonal sur les oppositions (art. 26 LCAT) ne confère pas force obligatoire au plan révisé, puisqu'il doit encore être soumis à la sanction du Conseil d'Etat (art. 28 al. 1 LCAT). Dans le cas particulier, on peut néanmoins admettre qu'après la procédure de recours cantonale, cette sanction ne représente qu'une simple formalité, l'arrêt du Tribunal administratif ayant ainsi un caractère final au sens des art. 86 et 87 OJ (cf. André Jomini, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 56 ad art. 34 LAT; cf. arrêt du TF non publié du 10 octobre 1996 dans la cause F.-B. c. commune de Corcelles-Cormondrèche, consid. 1a).

En tant que copropriétaires des biens-fonds dont la nouvelle affectation est contestée, les deux recourantes peuvent invoquer une atteinte à leurs intérêts personnels et juridiquement protégés; elles ont donc qualité pour recourir en vertu de l'art. 88 OJ (cf. ATF 127 III 41 consid. 2b p. 42; 126 I 43 consid. 1a p. 44, 81 consid. 3b p. 85 et les arrêts cités). L'acte de recours a été déposé dans le délai légal (art. 89 OJ). Les recourantes se plaignent d'une violation du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) et, implicitement mais suffisamment clairement, d'une violation de la garantie de la propriété, l'inobservation des principes de l'aménagement du territoire entraînant selon elles des restrictions inadmissibles ou, en d'autres termes, dépourvues d'intérêt public et disproportionnées (art. 26 al. 1 Cst. en relation avec l'art. 36 al. 2 et 3 Cst.). L'exigence de motivation de l'art. 90 al. 1 let. b OJ est ainsi satisfaite.

Les recourantes demandent d'une part l'annulation de l'arrêt attaqué et d'autre part le renvoi de l'affaire à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens d'une modification du plan litigieux. Seul le premier chef de conclusions est recevable, en raison de la nature en principe exclusivement cassatoire du recours de droit public (ATF 127 II 1 consid. 2c p. 5; 127 III 279 consid. 1b p. 282 et les arrêts cités). Sous cette réserve, il y a lieu d'entrer en matière.
1.3 Le Tribunal fédéral est en mesure de statuer sur le recours de droit public en se fondant sur le dossier de la cause. Il ne se justifie donc pas de procéder à une inspection locale.
2.
Les recourantes prétendent qu'en réduisant la surface de la zone de constructions basses du Grand-Chaumont, les autorités cantonales ont méconnu les prescriptions de l'art. 15 LAT fixant les critères applicables à la définition des zones à bâtir. Elles invoquent en premier lieu l'art. 15 let. a LAT, qui dispose que « les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ». D'après elles, leurs trois parcelles 675, 677 et 678 feraient partie d'un ensemble bâti compact, bien délimité par des routes (route d'Enges et route de la Dame).
2.1 L'arrêt attaqué mentionne les révisions successives du Décret de 1966 et la volonté des autorités cantonales de diminuer de façon importante la surface des zones de constructions basses, dans les différents sites naturels du canton, afin de respecter les exigences actuelles du droit de l'aménagement du territoire, à savoir essentiellement celles de la loi fédérale entrée en vigueur le 1er janvier 1980 (LAT). Cet arrêt se réfère expressément, à ce propos, à la décision du Département cantonal, qui énonce les objectifs fixés par le Conseil d'Etat en vue de la nouvelle délimitation des zones de constructions basses, après la modification de l'art. 9 du Décret en 1988 et le constat que ces zones étaient « largement surdimensionnées »: suppression du statut de zone à bâtir pour les surfaces forestières ou à protéger; déclassement des zones non bâties et non équipées, ou partiellement équipées; maintien en zone de constructions basses des périmètres complètement équipés et déjà largement bâtis; réduction des zones partiellement bâties, par la création d'îlots aussi homogènes que possibles [p. 7 de la décision du Département cantonal]. Selon l'arrêt attaqué, le plan litigieux vise à mettre en oeuvre ces principes dans la région de
Chaumont: alors que l'ancienne zone de constructions basses englobait presque tout ce secteur, le plan révisé délimite plusieurs petites zones à bâtir, comprenant surtout les parcelles déjà construites. Ainsi, dans le périmètre de l'ancienne zone de constructions basses du Grand-Chaumont, de forme triangulaire, le nouveau plan définit trois zones à bâtir - lesquelles se limitent pratiquement aux parcelles déjà bâties - séparées entre elles par des terrains en nature de forêts et de pâturages.

2.2 En l'espèce, il ne s'agit pas de vérifier si, telles qu'elles ont été délimitées dans le plan litigieux, les nouvelles zones de constructions basses de la région de Chaumont répondent à la définition de l'art. 15 let. a LAT, à savoir si elles comprennent principalement des « terrains déjà largement bâtis » au sens de cette disposition. Lorsque les recourantes invoquent l'art. 15 let. a LAT, c'est en effet pour faire valoir que leurs propres parcelles appartiendraient elles aussi à un ensemble de terrains déjà largement bâtis. Il faudrait pour cela que l'ancienne zone de constructions basses du Grand-Chaumont réponde, dans son entier, à la définition de l'art. 15 let. a LAT, les recourantes se prévalant uniquement de la présence de trente-neuf parcelles bâties dans le voisinage et du caractère « bien compact » qu'aurait cette ancienne zone, délimitée par des routes, si leurs propres parcelles étaient construites. Or le Tribunal administratif, après une inspection des lieux, a considéré que les espaces non bâtis - dont les trois parcelles des recourantes, représentant une surface de 4 à 5 ha (ou environ 3 ha, selon les calculs des recourantes) - entre les trois nouvelles zones à bâtir ne pouvaient pas être qualifiés de simples
brèches dans la continuité du milieu bâti (cf. Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, n. 60 à 63 ad art. 15 LAT). Cette appréciation n'est manifestement pas critiquable, s'agissant de pâturages relativement vastes dans un site naturel où sont dispersés quelques groupes de bâtiments. Aussi la planification adoptée pour les terrains des recourantes n'est-elle pas contraire à l'art. 15 let. a LAT.
3.
Les recourantes se prévalent également, et principalement, de l'art. 15 let. b LAT qui prévoit le classement en zone à bâtir non seulement des terrains déjà largement bâtis, mais aussi des terrains « propres à la construction » qui « seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps ». Le besoin en résidences secondaires serait important, en particulier dans une région à vocation touristique comme celle de Chaumont. Le Tribunal administratif aurait omis à tort d'estimer ce besoin; en conséquence, il aurait approuvé un plan entraînant un « sous-dimensionnement » de la zone de constructions basses de Chaumont sans que cela soit justifié par un intérêt relevant de l'aménagement du territoire.
3.1 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a admis l'existence, depuis des décennies, d'une demande importante de résidences secondaires mais il a retenu que le critère du besoin en terrains constructibles ne pouvait pas à lui seul déterminer la taille de la zone à bâtir; il devait au contraire être mis en balance avec les autres objectifs de l'aménagement du territoire. Dans le cas de Chaumont, l'objectif d'aménagement consiste précisément à restreindre le développement des zones de constructions basses dans l'intérêt de la protection des crêtes. Cet intérêt public doit l'emporter, même si la demande en terrains pour des résidences secondaires ne peut pas être entièrement satisfaite dans les années à venir.
3.2 Une pesée globale des intérêts et, en l'occurrence, la mise en balance des critères de l'art. 15 LAT avec ceux concernant la création de zones à protéger (art. 17 LAT), est exigée de l'autorité cantonale de planification en vertu du droit fédéral (cf. notamment ATF 123 I 175 consid. 3e/aa p. 188; 119 Ia 411 consid. 2b p. 416; Flückiger, op. cit., n. 25 et 86-87 ad art. 15 LAT). Une région faisant partie des « sites naturels du canton », parce qu'elle constitue un paysage d'une beauté particulière, doit en principe être classée dans les zones à protéger (art. 17 al. 1 let. b LAT). La zone de crêtes et de forêts a, précisément, la fonction d'une zone à protéger. Les critères retenus pour la nouvelle délimitation des zones à bâtir à l'intérieur de ces sites naturels (cf. supra, consid. 2.1) ne prévoient pas la création de véritables réserves de terrains constructibles, mais au contraire une extension de la zone à protéger dans le périmètre des anciennes zones de constructions basses là où les terrains ne sont pas largement bâtis; il n'est manifestement pas contraire aux principes de l'aménagement du territoire de privilégier cette option. Les recourantes ne le contestent pas et elles ne cherchent pas à démontrer que le Décret,
révisé après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, aurait une portée différente. Le résultat de la pesée des intérêts n'est, il est vrai, pas favorable au développement des résidences secondaires à Chaumont mais, contrairement à ce qu'affirment les recourantes, cela n'est pas en contradiction avec les objectifs de planification pour les sites naturels du canton. Les recourantes ne mettent du reste pas en doute l'intérêt public à maintenir intacts les pâturages du secteur du Grand-Chaumont, dont leurs parcelles font partie. Dans ces conditions, le Tribunal administratif était fondé à n'accorder aucune importance déterminante à un éventuel besoin de terrains à bâtir pour la construction de résidences secondaires (cf. art. 15 let. b LAT). Les restrictions que subissent les recourantes, dans l'utilisation de leurs terrains, sont la conséquence d'une application correcte des principes des art. 15 et 17 LAT; partant, elles sont justifiées par un intérêt public et proportionnées (art. 26 al. 1 et 36 al. 2 et 3 Cst.).

4.
Les recourantes se plaignent d'une violation du droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., dès lors que le Tribunal administratif a refusé d'ordonner au Département cantonal ainsi qu'à la Ville de Neuchâtel de produire tous les dossiers de plans et de projets de construction concernant la région de Chaumont depuis 1988. Ces éléments étaient nécessaires, selon elles, pour établir le besoin en terrains constructibles dans la zone de constructions basses; ils auraient en outre permis de vérifier la mise en oeuvre, par le Département cantonal, des objectifs fixés pour le redimensionnement de ces zones.

Conformément à la jurisprudence constitutionnelle relative au droit d'être entendu, l'autorité peut refuser une mesure d'instruction supplémentaire lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51, 208 consid. 4a p. 211; 122 I 53 consid. 4a p. 55; 122 II 464 consid. 4a p. 469; 120 Ib 379 consid. 3b p. 383 et les arrêts cités). Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a considéré que les dossiers, projets de plans, projets de constructions indiqués par les recourantes n'étaient pas susceptibles d'avoir une incidence déterminante sur le litige. Cette appréciation anticipée n'est pas critiquable: comme on vient de l'exposer (supra, consid. 3.2), l'estimation de la demande en terrains constructibles pour des résidences secondaires n'est pas décisive et il importe peu, en l'espèce, de connaître les intentions ou les projets de propriétaires intéressés; l'argumentation des recourantes ne montre en outre pas en quoi ces pièces auraient été utiles à l'interprétation des objectifs d'aménagement adoptés pour les sites naturels du canton ou au contrôle de leur mise en oeuvre dans le cas particulier. Ce dernier grief se révèle donc mal fondé.
5.
Il s'ensuit que le recours, traité comme recours de droit public, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Les recourantes, qui succombent, ont à payer l'émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Les autorités intimées n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours, traité comme recours de droit public, est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recourantes.
3.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourantes, au Département de la gestion du territoire et au Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel, à l'Office fédéral du développement territorial ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.
Lausanne, le 18 janvier 2002
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: