

JU_GERICHTE ADM 2009 106 vom 31. März 2011

JU Tribunal cantonal, 2011-03-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2009_106

FR: JU_GERICHTE ADM 2009 106 du 31 mars 2011

IT: JU_GERICHTE ADM 2009 106 del 31 marzo 2011

Regeste

PAL - établissement d'un plan spécial

Erwägungen

E. 1

annuler la décision d'approbation no 2.444 du 17 juillet 2009 de l'intimé, dans la mesure où elle rejette l'opposition du 21 décembre 2007 des recourants ; partant,

E. 3

mettre en zone mixte (MA) la partie des parcelles nos 1, 2 et 3 sise au sud ;

E. 3.1

Pour assurer une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le droit de l'aménagement du territoire est conçu de manière pyramidale ("Stufenbau"; MOOR, Commentaire LAT, 1999, n. 50 ad art. 14). Au sommet de la pyramide se trouve le plan directeur cantonal, puis le plan d'affectation (art. 14 LAT) et enfin l'autorisation de construire. Ainsi, pour chaque catégorie de problèmes, la compétence doit être attribuée au niveau le mieux à même de le résoudre selon ses caractéristiques spécifiques (MOOR, op. cit., n. 57 ad art. 14). Le choix du niveau de décision s'opère en fonction des caractéristiques propres de l'objet à planifier, en particulier celles des conflits qu'il est de nature à faire naître et des solutions adéquates qui peuvent y être apportées dans la perspective d'une appréhension globale. Cela justifie que l'on puisse exiger un plan d'affectation en lieu et place d'une autorisation de construire, ou qu'une localisation précise soit fixée par un plan directeur et non par un plan d'affectation (TF 1C_382/2009 du 8 mars 2011 consid. 3.2 prévu pour la publication officielle ; MOOR, op. cit., n. 61 ad art. 14).

E. 3.2

Les buts et principes de l'aménagement du territoire sont concrètement mis en œuvre lors de l'élaboration des plans d'affectation et déterminent l'intérêt public y relatif (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5ème éd., 2008, p. 86). Ils donnent le cadre et la direction que doit prendre la pesée des intérêts en présence (HÄNNI, op. cit., p. 88). Il existe par ailleurs une catégorie particulière de plans d'affectation, qui, sur un périmètre délimité, et sans déroger au type même d'affectation prévue, y établissent des règles plus précises sur l'implantation, le volume, les formes, les équipements des constructions, et/ou y dérogent aux règles spécifiques d'utilisation valables dans la zone où ce périmètre est inclus (MOOR, op. cit., n. 80 ad art. 14). Ces plans spéciaux, parfois appelés plans de quartier ou plans d'aménagement de détail, définissent dans un périmètre donné les conditions d'urbanisme détaillées dans lesquelles doivent s'inscrire les périmètres de construction (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire,

construction, expropriation, 2001, n. 293ss et les références ; cf. également PETER HÄNNI, op. cit., p. 241ss). La procédure du plan spécial constitue le moyen adéquat pour localiser et coordonner des activités déterminées qui "ont des effets sur l'organisation du territoire" (art. 2 LAT) de manière conforme aux buts et principes de la loi (art. 1 et 3 LAT). Il n'est en effet pas inutile de faire descendre la fixation de certains points de la construction (implantation, volume, équipements divers) à un niveau inférieur à celui du plan général d'affectation. L'application des prescriptions générales peut mener à une utilisation peu économe du sol ; de même, une occupation judicieuse, sous l'angle architectural ou urbanistique, implique une réglementation plus détaillée (MOOR, op. cit., n. 65 ad art. 14). L'adoption d'un plan suppose en effet une pesée de tous les intérêts déterminants, publics ou privés; cet examen tient compte des principes généraux de planification comme des éléments concrets de l'espèce (TF 1A.281/2005 du 21 juillet 2006 consid. 1.3 ; cf. également BRANDT/MOOR, Commentaire LAT, 1999, n. 97 ad art. 18). Un plan spécial permet ainsi d'intégrer le point de vue environnemental, mais également des considérations urbanistiques, de

E. 3.3

A teneur de l'article 60 al. 1 LCAT, le plan spécial règle, par un plan et des prescriptions, la construction, la protection et l'organisation d'une portion délimitée du territoire communal. Un tel plan peut notamment concerner l'aménagement des quartiers (art. 61 let. a LCAT) ainsi que l'équipement technique du quartier, en particulier les aires de circulation des piétons et des véhicules, les garages et parcs de stationnement ainsi que leur accès, les collecteurs et les conduits d'énergie, existants ou à créer, y compris leur raccordement (art. 61 let. f LCAT). Le plan spécial peut également régler la question des alignements (art. 62ss LCAT). 4.

E. 4

constater que l'entreposage d'une caravane en état de marche en zone HA et MA est autorisé par le nouveau règlement communal sur les constructions de G. et permettre ainsi, de manière durable, l'entreposage de la caravane des recourants sur la parcelle no 1 où elle se trouve actuellement ;

E. 4.1

Les parcelles 1, 2 et 3 sont, en vertu de la nouvelle réglementation, incluses dans la zone HAe, intitulée "Quartier 4", à développer par plan spécial. Elles ne se trouvent pas dans le secteur "Quartier 3", qui concerne la zone HAa (cf. art. 93 al. 2 litt. a RCC). L'ancienne réglementation prévoyait certes un plan spécial obligatoire, intitulé "Quartier 3", qui avait été adopté le 7 juillet 1998 par le Conseil communal et approuvé par le SAT le 27 août 1998. L'article 11 litt. i RCC prévoit toutefois l'abrogation de ce plan. Les allégués des recourants se rapportant au plan spécial "Quartier 3" ne sont donc pas pertinents.

E. 4.2

Dans le cas particulier, la zone d'habitation (zone HA), qui délimite la zone essentiellement réservée à l'habitation, est régie par les articles 93ss RCC. L'article 93 al. 3 let. d RCC prévoit que la zone HAe, à développer par plan spécial "Quartier 4", est destinée à la construction de deux maisons individuelles ou jumelées au minimum sur deux niveaux en coordonnant les aménagements avec les équipements réalisés dans le secteur HAa ("Quartier 3"). Il appartient au Conseil communal d'adopter le plan spécial "Quartier 4" (art. 97 al. 1 RCC). Il peut toutefois être renoncé, avec l'accord du SAT, à l'établissement d'un

plan spécial si les conditions liées au permis de construire peuvent assurer une maîtrise suffisante du projet (art. 97 al. 3 RCC). Les articles 93ss RCC contiennent des prescriptions relativement détaillées sur la zone HA en général, et HAe en particulier. Le plan spécial HAe doit toutefois régler les alignements (art. 107 RCC), les distances et longueurs (art. 108 RCC) ainsi que les hauteurs (art. 109 RCC).

E. 4.3

Au vu de la configuration des parcelles concernées par le plan spécial, plusieurs accès pour les véhicules sont envisageables, par le nord, par le centre ou par le sud. L'adoption d'un plan spécial permettra une réflexion globale pour trouver la solution la plus adaptée, d'autant que si deux maisons au moins doivent être construites sur ces parcelles (cf. art. 93 al. 3 litt. d RCC), il n'est pas exclu qu'une troisième maison y prenne également place (cf. à ce sujet le rapport du géomètre, PJ 5 des recourants). La procédure de l'autorisation de construire ne permet pas d'appréhender la question des voies d'accès de manière globale, avec le recul suffisant (cf. également art. 19 LAT, sur l'équipement de la zone à bâtir). Le risque est en effet grand que la construction des maisons s'étale dans le temps et que leur implantation ne soit pas coordonnée et qu'il soit de ce fait nécessaire de construire plusieurs accès, avec les coûts que cela implique. Une telle solution ne serait en outre pas conforme à une utilisation judicieuse et mesurée du sol (art. 1 et 3 LAT). Le plan spécial représente par ailleurs l'instrument adéquat, bien davantage que la procédure d'autorisation de construire, pour assurer une cohérence urbanistique au quartier à développer, mais également par rapport aux autres quartiers situés à proximité immédiate. C'est manifestement cet objectif que visent les articles 107ss RCC. Le plan spécial doit également permettre de pérenniser une liaison piétonne entre différents quartiers de G. (HAd, HAe, HAa). Il faut à cet égard rappeler que des voies d'accès adaptées doivent être offertes aux piétons (RJJ 2009 p. 198, consid. 3.3) et que la mobilité douce doit être favorisée, conformément à la fiche 2.08 du plan directeur cantonal. Cette fiche confère aux communes le mandat d'intégrer la problématique des déplacements lents notamment dans leur plan d'aménagement local et leurs plans spéciaux. Il suit de ce qui précède que l'obligation du plan spécial répond à des objectifs d'intérêt public et n'apparaît pas inappropriée. L'intérêt privé des recourants à ne pas passer par la procédure du plan spécial, notamment pour pouvoir viabiliser leurs terrains de la manière envisagée par le géomètre (cf. PJ 5 des recourants), doit s'effacer face à la solution retenue par la Commune, qui a le mérite de permettre d'appréhender globalement la question des voies d'accès, y compris celles adaptées aux piétons. La Cour de céans doit au demeurant respecter le pouvoir d'appréciation de celle-ci (consid. 2.3.1 supra).

E. 4.4

Il sied également de relever que l'adoption du plan spécial en question ressortit de la compétence du Conseil communal (cf. art. 46 al. 4 LCAT), et non pas de l'assemblée communale, avec approbation par le SAT, de sorte que la procédure d'établissement dudit plan sera relativement simple et pourra être menée assez rapidement, et même être initiée par les propriétaires eux-mêmes (cf. art. 67 LCAT). L'article 97 al. 3 RCC prévoit de plus qu'il peut être renoncé à cette procédure, si les conditions liées au permis de construire peuvent assurer une maîtrise suffisante du projet. On ne saurait de ce fait considérer que l'obligation d'établir un plan spécial telle qu'elle est prévue par le RCC constitue une restriction grave à la propriété des recourants, bien au contraire.

E. 4.5

Finalement, s'agissant de la transaction passée entre la Commune de G. et les époux Z devant la juge administrative du Tribunal de première instance en 2003, elle ne porte que sur leur participation aux frais du lotissement "Quartier 3" et ne mentionne pas que la parcelle 4 ne serait plus concernée par le plan spécial "Quartier 3".

E. 4.6

Il suit de ce qui précède que le grief des recourants se rapportant à la nécessité d'inclure les parcelles 1, 2 et 3 dans le secteur HAe devant être développé par plan spécial doit être rejeté. 5. Les recourants concluent à ce qu'il soit constaté que l'entreposage de leur caravane sur leur parcelle no 1 est autorisé.

E. 5

J. Le SAT s'est exprimé sur ces remarques le 28 novembre 2010. Reprenant pour l'essentiel son argumentation antérieure, il relève que l'élément nouveau invoqué par les recourants ne modifie pas son appréciation quant à l'opportunité d'établir un plan spécial préalablement à toute construction. Le SAT n'exerce par ailleurs plus aucun contrôle au stade du permis de construire, puisque la Section des permis de construire délivre de manière autonome les autorisations. Quant au RCC, il sert à préciser les utilisations du sol autorisées dans les différentes zones d'affectation mais n'a pas pour mission de statuer sur le caractère licite ou non d'une construction, respectivement de l'entreposage de la caravane des recourants. K. Les recourants ont indiqué le 8 décembre 2010 que suite à cette détermination, ils avaient eu des discussions avec le maire de la Commune de G., lequel se proposait de trouver une solution amiable avec les différents propriétaires et instances concernées. En tout état de cause, les recourants estiment que la Commune de G. devrait être interpellée par la Cour administrative pour prendre position. L. Le maire de la Commune a spontanément écrit à la Cour administrative le 13 décembre 2010, précisant qu'il avait rencontré à leur demande les époux XY pour écouter leurs doléances mais que rien n'avait été promis lors de cette entrevue. Le dossier "Quartier 3" est par ailleurs réglé et classé. M. Invités à se déterminer, les recourants ont précisé le 25 janvier 2011 qu'ils prenaient acte de la position de la Commune de G. et que dans la mesure où le plan spécial "Quartier 3" était terminé, la procédure du plan spécial "Quartier 4" ne se justifiait pas non plus. Par ailleurs, les parcelles étant entourées de voies d'accès privées ou publiques et accessibles de tous les côtés des feuilletts, il n'est absolument pas nécessaire de prévoir de mettre en place une mobilité douce à l'intérieur du périmètre du plan spécial "Quartier 4". Ils renvoient pour le surplus à leurs prises de position antérieures. En droit : 1. La Cour administrative est compétente pour connaître du présent recours (cf. art. 73 al. 3 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire [ci-après LCAT, RSJU 701.01]). Les recourants, dont l'opposition a été levée par l'intimé le 17 juillet 2009, sont propriétaires de parcelles intégrées dans le plan d'aménagement local. Ils disposent donc de la qualité pour recourir. Les intéressés ont modifié leurs conclusions au stade des remarques finales, comme le leur permet l'article 131 Cpa, dans la mesure où elles réduisent l'objet de la contestation.

E. 5.1

La présente procédure concerne le plan d'aménagement local de G. et l'utilisation du territoire de cette commune. Ce plan comprend un plan de zones, qui définit le terrain à bâtir, ses subdivisions, la zone agricole et les autres zones, ainsi qu'un règlement communal sur les constructions, qui contient les prescriptions applicables à la zone. Il s'agit là d'un acte sui generis, échappant aux catégories de la règle de droit et de l'acte d'espèce, soit comme

un acte mixte comprenant des éléments propres à chacune de ces catégories (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 272 et les références). Par la suite, une fois une parcelle classée dans une zone, il est possible d'y ériger des constructions et installations, après avoir obtenu une autorisation de construire (art. 22 LAT ; art. 1ss LCAT).

E. 5.2

Cette conclusion des recourants n'est pas recevable, dès lors qu'elle ne met pas en cause la réglementation adoptée par la Commune, en particulier la teneur de l'article 55 al. 2 litt a. RCC. Ce que demandent les recourants, c'est en fait une décision en constatation. Or, s'ils justifient d'un intérêt digne de protection, ils pourront demander une décision en constat au sujet de l'entreposage de leur caravane en s'adressant à l'autorité de police des constructions (cf. art. 92 al. 2 Cpa et BROGLIN, Manuel de procédure administrative, 2009, n. 413). Du reste, les conclusions en constatation sont irrecevables dans un recours (BROGLIN, op. cit., n. 415). 6. Le recours doit ainsi être rejeté dans la mesure où il est recevable. 7. Les frais de la procédure sont à la charge des recourants qui succombent (art. 227 al. 1 Cpa). Les recourants doivent supporter leurs propres dépens (art. 227 al. 1 1ère phr. Cpa). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à l'intimé (art. 230 al. 1 Cpa). **PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE rejette le recours dans la mesure où il est recevable ;**

E. 6

Pour le surplus, déposé dans les forme et délai légaux, le recours est recevable et il convient d'entrer en matière, sous réserve toutefois de la conclusion no 3, dont la recevabilité sera examinée ci-dessous (cf. consid. 5 infra). 2. 2.1 Il découle de l'article 73 al. 3 LCAT que la Cour administrative jouit d'un libre pouvoir d'examen et qu'elle peut revoir les décisions du SAT sous l'angle du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), sous l'angle des faits, ainsi qu'en opportunité. 2.2 L'examen du droit implique que la Cour administrative contrôle si le plan d'affectation est conforme au droit fédéral et cantonal, notamment s'il respecte les buts et principes de l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont définis aux articles 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et aux articles 41 et 42 LCAT. Le respect du droit comprend également le respect de l'intérêt public (RJJ 2008, p. 122, consid. 3.2). 2.3 2.3.1 La Cour administrative doit aussi examiner si le plan communal est opportun (art. 73 al. 2 LCAT). Le contrôle de l'opportunité des plans et prescriptions a pour but de déterminer si ceux-ci permettent d'atteindre le développement souhaité, dans le respect des buts et principes de l'aménagement du territoire, d'une manière appropriée aux circonstances locales. Tant en ce qui concerne la conformité du plan communal à l'intérêt public que l'opportunité de ce plan, la Cour administrative doit veiller à ne pas substituer sans nécessité sa propre appréciation à celle de la commune. Elle doit en effet veiller à respecter l'autonomie dont jouit la commune en matière de planification locale. Néanmoins, la solution de l'autorité communale peut être revue lorsqu'elle paraît inappropriée en raison d'intérêts publics dépassant la sphère communale. Lorsqu'il s'agit d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, l'autorité doit effectuer un contrôle strict (RJJ 2008, p. 122, consid. 3.3 et 3.4 et les références). 2.3.2 La décision de la Cour administrative doit être prise après une pesée de tous les intérêts en présence, publics et privés, et après avoir pris en considération les données concrètes déterminantes pour la solution du cas particulier. A ce sujet, l'article 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) prévoit expressément que lorsque les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation

dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, elles sont tenues de peser les intérêts en présence en déterminant les intérêts concernés, en appréciant ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent, et en fondant leur décision sur cette appréciation en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (RJJ 2008, p. 122, consid. 3.5 et les références).

E. 7

3. Les recourants contestent le classement des parcelles 1, 2 et 3 en zone HAe, à développer par plan spécial.

E. 8

circulation routière ou encore de protection des piétons. Il vise à développer un concept d'ensemble pour un quartier et à tirer profit au mieux de l'espace à disposition. Il peut assurer une bien meilleure intégration d'un ensemble de bâtiments dans le paysage que ne le permettrait la simple juxtaposition de constructions individuelles, certes conformes au plan d'affectation, mais pas nécessairement idéalement conçues du point de vue architectural, ni bien disposées pour favoriser un équipement rationnel (MARC-OLIVIER BESSE, Le régime des plans d'affectation. En particulier le plan de quartier, thèse 2010, p. 64ss ; BRANDT/MOOR, op. cit., n. 114ss ad art. 18).

E. 11

met les frais de la procédure, par Fr 1'000.- (émolument : Fr 763.-; débours : Fr 237.-), à charge des recourants, à prélever sur leur avance ; n'alloue pas de dépens ; informe les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ; ordonne la notification du présent arrêt : - aux recourants, par leur mandataire, Me Hubert Theurillat, avocat à Porrentruy ; - à l'intimé, le Service de l'aménagement du territoire, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont ; - à l'Office fédéral du développement territorial ODT, Case postale, 3003 Berne ; et en copie, pour information, à la Commune de G.. Porrentruy, le 31 mars 2011 AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE Le président : La greffière : Pierre Broglin Gladys Winkler Communication concernant les moyens de recours : Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

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