

NE_GERICHTE CDP.2012.46 vom 11. Januar 2012

NE Tribunal cantonal, 2012-01-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2012.46_d20120111

FR: NE_GERICHTE CDP.2012.46 du 11 janvier 2012

IT: NE_GERICHTE CDP.2012.46 del 11 gennaio 2012

Regeste

Libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours en matière de planification. Examen du caractère juste et adéquat d'un regroupement des constructions dans le cadre d'un plan de quartier.

Erwägungen

E. 1

de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire [LCAT]). Ils ne peuvent pas déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur maximale des constructions (al. 2). En vertu de l'article 80LCAT, le regroupement des constructions est autorisé aux mêmes conditions que pour les plans spéciaux (art. 68). Selon l'alinéa 1 de cette disposition, le regroupement est autorisé pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial. Le but du regroupement n'est pas uniquement de créer des espaces inconstructibles en autorisant une concentration des immeubles sur le reste du périmètre disponible. Cet instrument permet également de prévoir une répartition différente des taux de surface constructible et de faire ainsi un "pot commun" lorsque les parcelles ne sont pas encore délimitées et qu'il s'agit de créer des nouveaux quartiers en tenant compte des particularités du terrain (arrêt du TF du 04.08.2010 [1C_100/2010] cons. 6.2). Tout comme les plans d'équipements, les plans de quartier servent aussi bien les intérêts de la collectivité que ceux des propriétaires fonciers (Brandt/Moor, op. cit., ad art. 18, p. 54 no 129; ATF 117 Ia 18 cons. 3b, JT 1993 I 517).

b) En l'espèce, c'est moins l'intégration de la parcelle de X1([a]) dans le périmètre du plan de quartier A., à l'élaboration duquel elle n'a certes pas participé, qui est discutable, que le regroupement des constructions auquel il a été procédé (art. 7 al. 1 du règlement du plan de quartier) à son insu. Par le biais de ce regroupement, les possibilités de construire ont été redistribuées entre les parcelles comprises dans le périmètre du plan, manifestement aux dépens de la parcelle [a]. Le règlement d'aménagement communal, du 26 octobre 1998, (RAC), prévoit, pour la zone d'habitation à moyenne densité en ordre non contigu, un indice d'utilisation du sol de 0.9 au maximum, un taux d'occupation du sol de 35 % au maximum et un indice d'espaces verts de 30 % au minimum (art. 190 RAC). Globalement, ces taux sont respectés dans le périmètre du projet de plan de quartier (art. 7 al. 2 du règlement du plan de quartier; indice d'utilisation du sol de 0.9, taux d'occupation du sol de 29.50 % et indice d'espaces verts de 63 %). La parcelle de X1, dont les droits à bâtir ne sont actuellement de loin pas épuisés (indice d'utilisation du sol de 0.24 et taux d'occupation du sol de 16.01 %) ■ contrairement aux parcelles construites [g], [e] et [c] (indice d'utilisation du sol de 0.93 et taux d'occupation du sol de 28.28 %) ■ se retrouve toutefois amputée d'une partie non

négligeable de ses possibilités futures d'utilisation. Le projet litigieux (art. 7 al. 2 du règlement du plan de quartier) en limite en effet l'indice d'utilisation du sol à 0.54 et le taux d'occupation du sol à 17.92 %, afin de permettre des degrés d'utilisation plus élevés des bien-fonds non construits [b] (indice d'utilisation du sol de 1.06 et taux d'utilisation du sol de 34.64 %) et [i], [h], [f] et [d] (indice d'utilisation du sol de 0.87 et taux d'occupation du sol de 26.73 %). Il est ainsi indéniable que le projet de plan de quartier, en tant qu'il procède à un regroupement des constructions, entraîne une réduction importante du degré d'utilisation de la parcelle [a], qui pourrait revêtir, peu ou prou, le caractère d'une expropriation. Etant donné l'absence, dans le rapport justificatif A., de toute explication quant au but du regroupement, on ne saurait blâmer X1 d'y voir le moyen pour le promoteur de s'approprier une partie des droits à bâtir de son bien-fonds. A supposer d'ailleurs qu'une utilisation du potentiel constructible des surfaces non construites ne soit possible qu'en reportant sur ces parcelles une partie des droits à bâtir de l'article [a], un tel report devrait à tout le moins obtenir l'assentiment de sa propriétaire (arrêt du TF du 09.01.2008 [1C_90/2007] cons. 3.2 in fine).

En procédant au regroupement des constructions, la planification litigieuse n'apparaît donc pas juste et adéquate dans la mesure où les parcelles concernées sont déjà délimitées, qu'elles sont pour certaines (largement ou peu) bâties, et qu'elles ont des propriétaires distincts, dont les intérêts ne convergent pas forcément. Il se justifie dès lors de renvoyer la cause au conseil communal pour qu'il réexamine le projet de plan de quartier A. en excluant tout regroupement des constructions. Cela ne devrait pas être trop laborieux puisque, au mois de juin 2008, le projet de plan de quartier n'envisageait pas le regroupement des constructions. L'avocat du promoteur rassurait d'ailleurs le mandataire de X1 sur les droits de bâtir de la parcelle [a] en ces termes :

" () les craintes des clients de Me Z. quant à d'éventuels reports de droits à bâtir de leur parcelle no [a] sur d'autres parcelles peuvent être dès à présent dissipées.

En effet, le bien-fonds no [a] est totalement indépendant et conserve l'intégralité de ses droits, voire, grâce au plan de quartier, ses droits sont augmentés puisque le taux d'occupation passe de 30 % à 35 %." (courrier électronique du 05.06.2008)

4.a) En vertu de l'article 17 de la loi fédérale sur les forêts (LFo), les constructions et les installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions de la lisière de la forêt (al. 2). En droit neuchâtelois, l'article 16 de la loi cantonale sur les forêts du 6 février 1996 (LCFo) dispose que sauf dérogation accordée par le département, notamment en fonction de la situation, de la composition et de la hauteur prévisible du peuplement, aucune construction ou installation ne peut être autorisée à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt (al. 1). L'octroi d'une dérogation suppose qu'il n'en résulte aucun inconvénient majeur pour la conservation, le traitement et l'exploitation de la forêt, et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 3). Indépendamment des dérogations accordées de cas en cas par le département, les plans d'aménagement et les plans spéciaux peuvent fixer des limites de construction à moins de trente mètres de la lisière de la forêt, pour autant que les conditions précitées soient satisfaites (art. 37 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur les forêts [RELCFo], du 27.11.1996; arrêt du TF du 09.06.2000 [1P.482/1999] cons. 3). Dans tous les cas, le propriétaire de la forêt, la commune et le service de la faune, des forêts et de la nature doivent être préalablement consultés (art. 35 al. 2 RELCFo).

b) En l'occurrence, contrairement au point de vue des recourants, un plan de quartier peut bel et bien fixer une limite de construction à moins de trente mètres de la lisière de la forêt, pour autant que les conditions d'une dérogation soient remplies. Dans le cas particulier, le plan de quartier litigieux a fixé la limite à 10 mètres, que le Conseil d'Etat a considérée comme conforme à l'article 16LCFo, au motif que, selon le rapport de synthèse du SAT du 23 mai 2006 (ch. 4.2.8), le service des forêts l'avait admise. Toutefois, on ignore ce qui a conduit ce service à préavis favorablement cette limite; on ignore en particulier la nature du peuplement forestier en question, sa hauteur, voire les inconvénients qu'une trop grande proximité avec des constructions présenterait; on ignore d'ailleurs si un ingénieur forestier s'est rendu sur place et, dans l'affirmative, quelles ont été ses constatations et conclusions; on ignore également si le propriétaire de la forêt en cause, soit le recourant J.X2, a été consulté; on ignore enfin s'il a été procédé à une pesée des intérêts en présence au sens de l'article 35 al. 3RELCFo. Compte tenu de toutes ces incertitudes, la Cour de céans n'est pas à même d'apprécier si, en tant qu'il déroge à l'interdiction de construire à moins de trente mètres de la lisière de la forêt, le plan de quartier est juste et adéquat. Dans ces circonstances, il appartiendra au conseil communal, dans le cadre du renvoi de la cause, de procéder aux mesures d'instruction nécessaires afin que la question de la dérogation à l'interdiction de construire à moins de trente mètres de la lisière de la forêt soit traitée de manière conforme à la loi.

5. Il s'ensuit que le recours doit être admis, que la décision querellée et celle du conseil communal du 1er novembre 2010 doivent être annulées et que la cause doit être renvoyée à l'autorité communale au sens de ce qui précède. Vu l'issue du litige, les frais seront mis à la charge de M. SA qui succombe dans ses conclusions. Les recourants ont droit à une indemnité de dépens à la charge par moitié de l'autorité communale et par moitié de M. SA. Celle-ci sera fixée à 1'755 francs, ce qui correspond au mémoire d'honoraires déposé par Mes K. et Z., le 14 février 2012 (1'458 francs, frais et TVA compris), auquel il convient d'ajouter une heure d'activité pour les opérations menées postérieurement au dépôt du recours (art. 66 al. 1, 71TFrais du 06.11.2012).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours, annule la décision du Conseil d'Etat du 11 janvier 2012, ainsi que la décision du Conseil communal de la Chaux-de-Fonds du 1er novembre 2010 et renvoie la cause à ce dernier pour qu'il procède selon les considérants.

2. Met à la charge de M. SA les frais de la décision par 770 francs et ordonne la restitution de leur avance de frais aux recourants.

3. Alloue aux recourants une indemnité de dépens de 1'755 francs à la charge par moitié de l'autorité communale et de M. SA.

4. Invite le Conseil d'Etat à statuer sur les dépens de première instance en faveur de X1 et de J.X2.

Neuchâtel, le 15 mars 2013

1 Les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique.

2 Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution.

3 Il prévoit

a.1

que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral;

b.

qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen.

4 Les recours contre les décisions rendues par les autorités cantonales doivent être portés devant une autorité de recours unique lorsque l'art. 25a, al. 1, est applicable.²

1 Nouvelle teneur selon le ch. 64 de l'annexe à la loi du 17 juin 2005 sur le TAF, en vigueur depuis le 1er janv. 2007 (RO200621971069; FF20014000).² Introduit par le ch. I de la LF du 6 oct. 1995, en vigueur depuis le 1er janv. 1997 (RO1996965; FF1994III 1059)

E. 2

a) La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) prévoit trois zones primaires: les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 15 à 17 LAT). Selon l'article 18 LAT, le droit cantonal peut, en outre, prévoir d'autres zones d'affectation. Le plan de quartier est un cas d'application de l'article 18 LAT. Il s'agit d'un instrument de planification définissant dans un périmètre donné les conditions d'urbanisation détaillées dans lesquelles les projets de construction doivent s'inscrire. Son élaboration et son adoption doivent satisfaire aux exigences minimales de procédure posées par le droit fédéral, en particulier la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT), (Brandt/Moor, Commentaire LAT, 2009, ad art. 18, p. 47 no 114). Celle-ci doit notamment garantir l'accès à au moins une autorité de recours exerçant un libre pouvoir d'examen (art 33 al. 3 let. b LAT). Selon la jurisprudence, ce libre pouvoir d'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 est juste et adéquate. La question du contrôle de l'opportunité se pose à propos des plans d'affectation communaux. L'autorité cantonale de recours doit préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (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. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc 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 (ATF 127 II 238 cons. 3b/aa; arrêts du TF du 22.02.2012 [1C_253/2011] cons. 2.1, du 13.08.2008 [1C_17/2008] cons. 2.4.1, et du 28.05.2008 [1C_82/2008] cons. 6.1). L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi 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 (ATF 112 Ia 268 cons. 2c, JT 1988 I 421). L'"autorité de recours" au sens de l'article 33 al. 3 let. b LAT ne doit pas nécessairement être une autorité de juridiction administrative chargée par le droit cantonal de statuer sur des recours stricto sensu. Une autorité compétente pour statuer sur des oppositions, par exemple un gouvernement ou un législatif cantonal, peut également satisfaire aux exigences du droit

fédéral (arrêt du TF du 22.02.2012 [1C_253/2011] cons. 2.1 et les références citées). b) En l'espèce, le Conseil d'Etat ayant, à tort, considéré que son contrôle ne s'étendait pas à l'opportunité, il appartient à la Cour de céans, afin de satisfaire aux exigences de l'article 33 al. 3 let. b LAT, de vérifier que la planification litigieuse est juste et adéquate dans son résultat et ses effets (arrêt du TF du 22.08.2003 [1P.320/2003] cons. 3 in fine).

E. 3

a) Les plans de quartier ont pour but de favoriser une architecture et un urbanisme de qualité et d'améliorer l'intégration du quartier dans son environnement bâti et non bâti (art. 79 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire [LCAT]). Ils ne peuvent pas déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur maximale des constructions (al. 2). En vertu de l'article 80 LCAT, le regroupement des constructions est autorisé aux mêmes conditions que pour les plans spéciaux (art. 68). Selon l'alinéa 1 de cette disposition, le regroupement est autorisé pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial. Le but du regroupement n'est pas uniquement de créer des espaces inconstructibles en autorisant une concentration des immeubles sur le reste du périmètre disponible. Cet instrument permet également de prévoir une répartition différente des taux de surface constructible et de faire ainsi un "pot commun" lorsque les parcelles ne sont pas encore délimitées et qu'il s'agit de créer des nouveaux quartiers en tenant compte des particularités du terrain (arrêt du TF du 04.08.2010 [1C_100/2010] cons. 6.2). Tout comme les plans d'équipements, les plans de quartier servent aussi bien les intérêts de la collectivité que ceux des propriétaires fonciers (Brandt/Moor, op. cit., ad art. 18, p. 54 no 129; ATF 117 Ia 18 cons. 3b, JT 1993 I 517). b) En l'espèce, c'est moins l'intégration de la parcelle de X 1 ([a]) dans le périmètre du plan de quartier A., à l'élaboration duquel elle n'a certes pas participé, qui est discutable, que le regroupement des constructions auquel il a été procédé (art. 7 al. 1 du règlement du plan de quartier) à son insu. Par le biais de ce regroupement, les possibilités de construire ont été redistribuées entre les parcelles comprises dans le périmètre du plan, manifestement aux dépens de la parcelle [a]. Le règlement d'aménagement communal, du 26 octobre 1998, (RAC), prévoit, pour la zone d'habitation à moyenne densité en ordre non contigu, un indice d'utilisation du sol de 0.9 au maximum, un taux d'occupation du sol de 35 % au maximum et un indice d'espaces verts de 30 % au minimum (art. 190 RAC). Globalement, ces taux sont respectés dans le périmètre du projet de plan de quartier (art. 7 al. 2 du règlement du plan de quartier; indice d'utilisation du sol de 0.9, taux d'occupation du sol de 29.50 % et indice d'espaces verts de 63 %). La parcelle de X 1, dont les droits à bâtir ne sont actuellement de loin pas épuisés (indice d'utilisation du sol de 0.24 et taux d'occupation du sol de 16.01 %) – contrairement aux parcelles construites [g], [e] et [c] (indice d'utilisation du sol de 0.93 et taux d'occupation du sol de 28.28 %) – se retrouve toutefois amputée d'une partie non négligeable de ses possibilités futures d'utilisation. Le projet litigieux (art. 7 al. 2 du règlement du plan de quartier) en limite en effet l'indice d'utilisation du sol à 0.54 et le taux d'occupation du sol à 17.92 %, afin de permettre des degrés d'utilisation plus élevés des bien-fonds non construits [b] (indice d'utilisation du sol de 1.06 et taux d'utilisation du sol de 34.64 %) et [i], [h], [f] et [d] (indice d'utilisation du sol de 0.87 et taux d'occupation du sol de 26.73 %). Il est ainsi indéniable que le projet de plan de quartier, en tant qu'il procède à un regroupement des constructions, entraîne une réduction importante du degré d'utilisation de la parcelle [a], qui pourrait revêtir, peu ou prou, le caractère d'une expropriation. Etant donné l'absence, dans le

rapport justificatif A., de toute explication quant au but du regroupement, on ne saurait blâmer X 1 d'y voir le moyen pour le promoteur de s'approprier une partie des droits à bâtir de son bien-fonds. A supposer d'ailleurs qu'une utilisation du potentiel constructible des surfaces non construites ne soit possible qu'en reportant sur ces parcelles une partie des droits à bâtir de l'article [a], un tel report devrait à tout le moins obtenir l'assentiment de sa propriétaire (arrêt du TF du 09.01.2008 [1C_90/2007] cons. 3.2 in fine). En procédant au regroupement des constructions, la planification litigieuse n'apparaît donc pas juste et adéquate dans la mesure où les parcelles concernées sont déjà délimitées, qu'elles sont pour certaines (largement ou peu) bâties, et qu'elles ont des propriétaires distincts, dont les intérêts ne convergent pas forcément. Il se justifie dès lors de renvoyer la cause au conseil communal pour qu'il réexamine le projet de plan de quartier A. en excluant tout regroupement des constructions. Cela ne devrait pas être trop laborieux puisque, au mois de juin 2008, le projet de plan de quartier n'envisageait pas le regroupement des constructions. L'avocat du promoteur rassurait d'ailleurs le mandataire de X 1 sur les droits de bâtir de la parcelle [a] en ces termes : " (...) les craintes des clients de Me Z. quant à d'éventuels reports de droits à bâtir de leur parcelle no [a] sur d'autres parcelles peuvent être dès à présent dissipées. En effet, le bien-fonds no [a] est totalement indépendant et conserve l'intégralité de ses droits, voire, grâce au plan de quartier, ses droits sont augmentés puisque le taux d'occupation passe de 30 % à 35 %." (courrier électronique du 05.06.2008)

E. 4

a) En vertu de l'article 17 de la loi fédérale sur les forêts (LFo), les constructions et les installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions de la lisière de la forêt (al. 2). En droit neuchâtelois, l'article 16 de la loi cantonale sur les forêts du 6 février 1996 (LCFo) dispose que sauf dérogation accordée par le département, notamment en fonction de la situation, de la composition et de la hauteur prévisible du peuplement, aucune construction ou installation ne peut être autorisée à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt (al. 1). L'octroi d'une dérogation suppose qu'il n'en résulte aucun inconvénient majeur pour la conservation, le traitement et l'exploitation de la forêt, et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 3). Indépendamment des dérogations accordées de cas en cas par le département, les plans d'aménagement et les plans spéciaux peuvent fixer des limites de construction à moins de trente mètres de la lisière de la forêt, pour autant que les conditions précitées soient satisfaites (art. 37 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur les forêts [RELCFo], du 27.11.1996; arrêt du TF du 09.06.2000 [1P.482/1999] cons. 3). Dans tous les cas, le propriétaire de la forêt, la commune et le service de la faune, des forêts et de la nature doivent être préalablement consultés (art. 35 al. 2 RELCFo). b) En l'occurrence, contrairement au point de vue des recourants, un plan de quartier peut bel et bien fixer une limite de construction à moins de trente mètres de la lisière de la forêt, pour autant que les conditions d'une dérogation soient remplies. Dans le cas particulier, le plan de quartier litigieux a fixé la limite à 10 mètres, que le Conseil d'Etat a considérée comme conforme à l'article 16 LCFo, au motif que, selon le rapport de synthèse du SAT du 23 mai 2006 (ch. 4.2.8), le service des forêts l'avait admise. Toutefois, on ignore ce qui a conduit ce service à préavis favorablement cette limite; on ignore en particulier la nature du peuplement forestier en question, sa hauteur, voire les inconvénients qu'une trop grande proximité avec des constructions présenterait; on ignore d'ailleurs si un ingénieur forestier s'est rendu sur place et, dans l'affirmative, quelles ont été ses constatations et conclusions;

on ignore également si le propriétaire de la forêt en cause, soit le recourant J.X 2 , a été consulté; on ignore enfin s'il a été procédé à une pesée des intérêts en présence au sens de l'article 35 al. 3 RELCFo . Compte tenu de toutes ces incertitudes, la Cour de céans n'est pas à même d'apprécier si, en tant qu'il déroge à l'interdiction de construire à moins de trente mètres de la lisière de la forêt, le plan de quartier est juste et adéquat. Dans ces circonstances, il appartiendra au conseil communal, dans le cadre du renvoi de la cause, de procéder aux mesures d'instruction nécessaires afin que la question de la dérogation à l'interdiction de construire à moins de trente mètres de la lisière de la forêt soit traitée de manière conforme à la loi.

E. 5

Il s'ensuit que le recours doit être admis, que la décision querellée et celle du conseil communal du 1^{er} novembre 2010 doivent être annulées et que la cause doit être renvoyée à l'autorité communale au sens de ce qui précède. Vu l'issue du litige, les frais seront mis à la charge de M. SA qui succombe dans ses conclusions. Les recourants ont droit à une indemnité de dépens à la charge par moitié de l'autorité communale et par moitié de M. SA. Celle-ci sera fixée à 1'755 francs, ce qui correspond au mémoire d'honoraires déposé par Mes K. et Z., le 14 février 2012 (1'458 francs, frais et TVA compris), auquel il convient d'ajouter une heure d'activité pour les opérations menées postérieurement au dépôt du recours (art. 66 al. 1, 71 TFrais du 06.11.2012).

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