

NE_GERICHTE CDP.2019.268 vom 9. Oktober 2017

NE Tribunal cantonal, 2017-10-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2019.268_d20171009

FR: NE_GERICHTE CDP.2019.268 du 9 octobre 2017

IT: NE_GERICHTE CDP.2019.268 del 9 ottobre 2017

Regeste

Construction dérogeant à la densité et au plan d'alignement. Clause d'esthétique.

Erwägungen

E. 1

_____ et X

E. 2

a) Garanti par l'article 29 al. 2 Cst. féd., le droit d'être entendu est à la fois une institution servant à l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personnalité, de participer au prononcé d'une décision qui touche à sa situation juridique (ATF 135 II 286 cons. 5.1). Il englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 cons. 3.2). La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu garanti par l'article 29 al. 2 Cst. féd., l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision afin que le justiciable puisse la comprendre ainsi que l'attaquer utilement s'il y a lieu, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. L'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en toute connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuves et griefs invoqués par les parties, mais peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 138 IV 81 cons. 2.2). Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 134 I 83 cons. 4.1). En règle générale, l'étendue de l'obligation de motiver dépend de la complexité de l'affaire à juger, de la liberté d'appréciation dont jouit l'autorité et de la potentielle gravité des conséquences de sa décision (ATF 112 Ia 107 cons. 2b; arrêt du TF du 05.07.2010 [8C_762/2009] cons. 2.2). En tant que garantie constitutionnelle de nature formelle, la violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès au fond (ATF 135 I 187 cons. 2.2). b) Les recourants estiment que le Conseil d'Etat devait annuler la décision du conseil communal au motif qu'elle ne serait pas suffisamment motivée concernant le calcul de la densité. Suite à leur opposition, le conseil communal leur a transmis un courrier de l'architecte du tiers intéressé du 17 mars 2017 se prononçant sur leur propre calcul ainsi que le préavis de synthèse favorable du SAT en leur donnant la possibilité de faire valoir leur droit d'être entendu. Si la décision communale ne contient pas de motivation topique concernant le calcul de la densité, elle rappelle avoir transmis les commentaires de l'architecte du tiers intéressé ainsi que le préavis du SAT aux opposants. Ces derniers, qui n'ont d'ailleurs pas fait valoir leur droit d'être entendu concernant ces deux documents, en ont eu connaissance et pouvaient comprendre que le conseil communal les avalisait si bien

que c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a estimé qu'ils n'ont pas été entravés dans la défense de leurs droits.

E. 3

al. 2 let. b LAT). L'article 59 al. 2 let. j LCAT prévoit que le règlement communal d'aménagement peut contenir des dispositions sur la sauvegarde de l'aspect des localités et des sites. Selon l'article 7 LConstr ., les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure (al. 1). Elles tiennent compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue (al. 2). Selon l'article 21 du règlement des constructions de Bevaix, après consultation de la commission d'urbanisme, le conseil communal peut s'opposer à une construction pouvant nuire à l'harmonie d'un quartier, d'une rue ou d'un site ou qui, par son caractère déplacé, fantaisiste ou faussement décoratif, est de nature à porter atteinte à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'un quartier ou d'un site (al. 1). Les murs de soutènement, les mouvements de terre et de talutage doivent être peu importants afin de ne pas entraîner une modification fondamentale du sol naturel (al. 2). Selon la jurisprudence, une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur, mais dans le respect du principe de la proportionnalité à l'instar de toute restriction à la garantie de la propriété et à la liberté économique. La question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti dans un site doit être résolue selon des critères objectifs et systématiques; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site (arrêt du TF du 31.05.2011 [1C_465/2010] cons. 3.2 et les références citées). En outre, les communes sont compétentes pour délivrer les permis de construire (art. 29 LConstr .) et, ainsi, appliquer leurs propres prescriptions relatives à l'esthétique des constructions et installations. Elles disposent d'une liberté d'appréciation importante s'agissant de l'évaluation de l'impact esthétique d'un ouvrage et peuvent, par conséquent, revendiquer leur autonomie. Le respect de l'esthétique des constructions ressortit en premier lieu à l'autorité communale, qui dispose pour cela d'un large pouvoir d'appréciation auquel le Tribunal cantonal ne saurait substituer sans autre le sien propre (ATF 115 Ia 363 cons. 3b; arrêt du TF du 07.12.1999 [1P.402/1999] cons. 4c; RDAF 1999 I 328 cons. 2c; RJN 2006, p. 240 cons. 2a). b) Les recourants ne contestent pas que le creusement du terrain naturel atteint 1,6 mètre de hauteur à son niveau le plus haut sur les façades est et ouest, tout en étant de 80 cm en moyenne. Ils estiment par contre que le terrain est ainsi modifié de manière fondamentale si bien qu'il y a violation de la clause d'esthétique. Or, on ne saurait considérer que l'autorité communale a abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant les mouvements de terre et talutages de peu importants et en retenant qu'ils ne nuisent pas à l'esthétique du quartier, soit n'entraînent pas une modification fondamentale du sol naturel comme pourraient le faire des talutages de plusieurs mètres de hauteur. Ce grief est dès lors mal fondé.

E. 4

Les recourants reprochent au Conseil d'Etat de ne pas avoir fait vérifier les calculs de densité par un architecte ou le SAT. L'article 58 RELConstr . prévoit que le SAT doit recueillir le préavis des services concernés (let. a) et envoyer à la commune un préavis de synthèse (let. c). L'avis d'une autorité spécialisée constitue un rapport officiel et dès lors un moyen de preuve et l'autorité de recours doit toujours faire preuve d'une grande retenue, soit

ne s'écarte pas sans nécessité de l'analyse d'une autorité spécialisée (cf. notamment Bovay , Procédure administrative, 2015, p. 189; arrêt du TF du 24.03.2011 [1C_321/2010] cons. 8.2). Il résulte du préavis du SAT du 11 juillet 2017 que ce dernier a eu connaissance du fait que les opposants prétendaient que les calculs faits par l'architecte n'ont pas été correctement effectués. Ce document mentionne (cf. p. 2) que le SAT a donné un préavis favorable et relate ainsi sa prise de position : " Les opposants prétendent que les calculs faits par l'architecte concernant le bonus Minergie P et l'article 29 de la loi sur l'énergie (LCEn) ne sont pas correctement effectués. Contrairement à ce qu'ils prétendent, l'architecte du projet a établi un détail desdits calculs qui fait partie du dossier SATAC 102974 et qui démontre que le volume apparent du projet est de 2046 m³ et que l'emprise au sol du bâtiment est de 274 m² au sens de l'article 29 LCEN . Partant, les arguments des opposants ne peuvent être retenus, de fait, ils sont considérés comme mal fondés." Vu ce préavis et les calculs détaillés effectués par l'architecte du tiers intéressé, et vu également le peu de motivation de l'opposition quant au calcul de la densité, on ne saurait reprocher aux autorités inférieures de ne pas avoir procédé à d'autres investigations. Les opposants n'ont fait que déposer un document intitulé "schéma de vérification de la surface au sol et du volume hors sol" dont on ne sait par qui il a été élaboré. On relève par ailleurs que les mètres cubes retenus par ce schéma concernant l'attique sont supérieurs à ceux retenus par l'architecte du tiers intéressé. Si les mètres carrés au sol retenus pour les étages (273,5) sont proches de la valeur retenue par l'architecte du tiers intéressé (273,86 m²), cette surface semble avoir été prise en considération également pour le rez-de-chaussée qui est cependant de surface moindre. Quoi qu'il en soit, les opposants ne motivent pas les raisons pour lesquelles les calculs effectués par l'architecte du tiers intéressé, fort détaillés et soumis pour approbation au SAT qui a donné son aval, seraient erronés. Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher aux autorités inférieures une instruction lacunaire. Vu ces motifs, et le fait que le dossier a déjà été soumis au SAT pour préavis, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition de preuves des recourants visant à ce que les calculs soient vérifiés par ce service ou un architecte.

E. 5

Les recourants estiment que la décision entreprise viole la réglementation restrictive des dérogations prévue à l'article 40 LConstr . aux termes duquel des dérogations peuvent être octroyées si trois conditions cumulatives sont remplies, à savoir : les dérogations sont justifiées par des circonstances particulières, elles ne portent pas atteinte à un intérêt public important et elles ne causent pas un préjudice sérieux aux voisins. L'article 29 LCEn prévoit que les bâtiments neufs ou rénovés au bénéfice d'un label de qualité énergétique officiel peuvent bénéficier d'un bonus allant jusqu'à 10 % de l'indice brut d'utilisation du sol maximum ou de l'indice de masse maximal fixé par le règlement d'aménagement communal (al. 1). Il ajoute que si, en raison de l'isolation thermique, l'épaisseur du mur extérieur et celle du toit dépassent 35 cm, l'adéquation des projets aux autres critères d'implantation et de dimensionnement des bâtiments fixée par le règlement d'aménagement communal pourra être calculée sur la base d'une épaisseur maximale de 35 cm (al. 2). Le département se prononce sur la demande de bonus et sur le calcul des critères d'implantation et de dimensionnement selon la procédure prévue en matière de dérogation par la loi sur les constructions (al. 3). Les mesures d'incitation mentionnées aux alinéas 1 et 2 peuvent être fixées dans le règlement d'aménagement communal, ainsi que dans un plan spécial ou un plan de quartier (al. 4). Le département a considéré que dans la mesure où le plan et règlement d'aménagement communal ne prévoit pas de bonus énergétique, le requérant peut

prétendre au bonus de 10 % par une dérogation à la densité maximale réglementaire et bénéficier d'une largeur de murs et d'épaisseur de dalles de 35 cm maximum selon l'article 29 LCEn au sens de l'article 40 LConstr . Il a ainsi considéré que le label Minergie dont bénéficie le projet a pour conséquences qu'il s'agit d'une circonstance particulière justifiant l'octroi du bonus de 10 %. Les recourants ne contestent pas l'octroi du label Minergie, mais estiment qu'il ne s'agit pas là d'une circonstance particulière au sens de l'article 40 LConstr . Cette manière de voir est erronée puisque l'article 29 LCEn , qui répond à l'intérêt public découlant de la politique fédérale en matière d'énergie (art. 89 Cst. féd. et 1 al. 2 et 3 al. 2 let a et b LEne) prévoit, sans formuler d'autres conditions, l'octroi dudit bonus qui peut être octroyé par le département. Il s'apparente dès lors plus à une clause d'habilitation qu'à une dérogation au sens étroit (cf. à cet égard arrêt du TF du 28.06.2017 [1C_484/2016] cons. 3.2.1). Certes, l'intérêt public vise à ce que les dispositions en vigueur soient appliquées mais l'intérêt public ici pris en considération et découlant de la politique en matière d'énergie n'est aucunement un motif de convenance personnelle du constructeur mais constitue un intérêt public majeur. Les recourants ne mentionnent par ailleurs pas en quoi l'octroi de ce bonus leur causerait un préjudice sérieux. Dès lors, la décision du département du 11 juillet 2017 octroyant une dérogation à la densité prévue par le règlement d'aménagement communal doit être confirmée.

E. 6

a) Selon l'article 71 al. 1 LCAT , les plans d'alignement structurent l'environnement urbanisé et réservent l'espace nécessaire à la construction des voies de communication publiques telles que routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons et places publiques. L'article 75 al. 1 LCAT prévoit une interdiction de bâtir sur les terrains entre les alignements. Le département peut toutefois accorder une dérogation pour des constructions nouvelles de peu d'importance telles que des garages, des annexes, les places de stationnement, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 2 en vigueur le 01.07.2017). b) Les recourants ne contestent pas que les places de stationnement constituent des constructions de peu d'importance et n'indiquent pas en quoi la dérogation à l'alignement s'opposerait à un intérêt prépondérant au sens de la loi. Le fait de mentionner que si les dimensions du projet étaient moindres, les places de parc seraient en nombre moins important ne constitue pas une motivation topique permettant de démontrer qu'un intérêt prépondérant s'oppose à la dérogation à l'alignement. Dès lors, pour autant que recevable, ce grief est mal fondé.

E. 7

Mal fondé, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées doivent être confirmées. Vu l'issue de la procédure, les frais seront mis à charge des recourants qui succombent (art. 47 al. 1 LPJA) et il ne leur sera pas alloué de dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario). Par contre, ils doivent être condamnés à verser au tiers intéressé une indemnité de dépens. Me B. _____ n'ayant pas déposé un état de ses honoraires et frais (art. 66 al. 1 TFrais), la Cour de céans fixera les dépens sur la base du dossier (art. 66 al. 2 TFrais). Tout bien considéré, ils peuvent être équitablement fixés à 1'500 francs, frais et TVA compris.

E. 35

cm maximum selon l'article 29LCEnau sens de l'article 40LConstr. Il a ainsi considéré que le label Minergie dont bénéficie le projet a pour conséquences qu'il s'agit d'une circonstance particulière justifiant l'octroi du bonus de 10 %.

Les recourants ne contestent pas l'octroi du label Minergie, mais estiment qu'il ne s'agit pas là d'une circonstance particulière au sens de l'article 40LConstr. Cette manière de voir est erronée puisque l'article 29LCEn, qui répond à l'intérêt public découlant de la politique fédérale en matière d'énergie (art. 89 Cst. féd. et 1 al. 2 et 3 al. 2 let a et b LEne) prévoit, sans formuler d'autres conditions, l'octroi dudit bonus qui peut être octroyé par le département. Il s'apparente dès lors plus à une clause d'habilitation qu'à une dérogation au sens étroit (cf. à cet égard arrêt du TF du 28.06.2017 [1C_484/2016] cons. 3.2.1). Certes, l'intérêt public vise à ce que les dispositions en vigueur soient appliquées mais l'intérêt public ici pris en considération et découlant de la politique en matière d'énergie n'est aucunement un motif de convenance personnelle du constructeur mais constitue un intérêt public majeur. Les recourants ne mentionnent par ailleurs pas en quoi l'octroi de ce bonus leur causerait un préjudice sérieux. Dès lors, la décision du département du 11 juillet 2017 octroyant une dérogation à la densité prévue par le règlement d'aménagement communal doit être confirmée.

6.a) Selon l'article 71 al. 1LCAT, les plans d'alignement structurent l'environnement urbanisé et réservent l'espace nécessaire à la construction des voies de communication publiques telles que routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons et places publiques. L'article 75 al. 1LCAT prévoit une interdiction de bâtir sur les terrains entre les alignements. Le département peut toutefois accorder une dérogation pour des constructions nouvelles de peu d'importance telles que des garages, des annexes, les places de stationnement, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 2 en vigueur le 01.07.2017).

b) Les recourants ne contestent pas que les places de stationnement constituent des constructions de peu d'importance et n'indiquent pas en quoi la dérogation à l'alignement s'opposerait à un intérêt prépondérant au sens de la loi. Le fait de mentionner que si les dimensions du projet étaient moindres, les places de parc seraient en nombre moins important ne constitue pas une motivation topique permettant de démontrer qu'un intérêt prépondérant s'oppose à la dérogation à l'alignement. Dès lors, pour autant que recevable, ce grief est mal fondé.

7. Mal fondé, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées doivent être confirmées. Vu l'issue de la procédure, les frais seront mis à charge des recourants qui succombent (art. 47 al. 1LPJA) et il ne leur sera pas alloué de dépens (art. 48 al. 1LPJAa contrario). Par contre, ils doivent être condamnés à verser au tiers intéressé une indemnité de dépens. Me B. _____ n'ayant pas déposé un état de ses honoraires et frais (art. 66 al. 1TFrais), la Cour de céans fixera les dépens sur la base du dossier (art. 66 al. 2TFrais). Tout bien considéré, ils peuvent être équitablement fixés à 1'500 francs, frais et TVA compris.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.
2. Met à la charge des recourants les frais de la présente procédure par 1'320 francs, montant compensé par leur avance.
3. N'alloue pas de dépens aux recourants.
4. Alloue à A. _____ une indemnité de dépens de 1'500 francs à la charge des recourants.

Neuchâtel, le 31 janvier 2020

1 Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.

2 Le paysage doit être préservé. Il convient notamment:

a. 1 de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement;

b. de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage;

c. de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci;

d. de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement;

e. de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.

3 Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:

a. 2 de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics;

abis. 3 de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat;

b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;

c. de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;

d. d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;

e. de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

4 Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment:

a. de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci;

b. de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics;

c. d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie.

1 Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014899;FF2010959). 2 Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014899;FF2010959). 3 Introduite par le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014899;FF2010959).

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