

NE_GERICHTE CDP.2022.381 vom 22. Dezember 2023

NE Tribunal cantonal, 2023-12-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2022.381

FR: NE_GERICHTE CDP.2022.381 du 22 décembre 2023

IT: NE_GERICHTE CDP.2022.381 del 22 dicembre 2023

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

a) Selon le SAT et la commune, le projet de construction de la recourante présentait trois problèmes : une implantation à l'extérieur du périmètre constructible selon le plan spécial "L'Ile", un nombre de places de stationnement non conforme audit plan et une implantation partielle de la construction dans l'espace réservé aux cours d'eau (cf. préavis du 06.04.2021 et courrier du 04.05.2021). b) Dans sa décision du 16 novembre 2022, le Conseil d'Etat a indiqué ce qui suit : "Le Conseil communal a, par courrier du 4 mai 2021, informé la recourante que le SAT considérait que sa demande de permis de construire n'était pas conforme aux dispositions en vigueur en matière d'aménagement du territoire et que partant, celui-ci préavisait défavorablement le projet. En particulier, ce dernier a estimé que le projet n'était pas conforme à la planification d'aménagement de détail et à l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux (OEaux), du 28 octobre 1998. Le Conseil communal a par ailleurs indiqué à la recourante qu'elle avait néanmoins la possibilité de maintenir sa demande de permis de construire, dans quel cas elle devait solliciter la (les) dérogations nécessaire(s) conformément à l'article 66 RELconstr. ; à défaut, une décision de classement serait rendue. La recourante n'ayant sollicité aucune dérogation, le Conseil communal a, à juste titre et conformément à l'article 54 al. 2 RELconstr. , rendu la décision litigieuse. Si aucune dérogation à un plan spécial ne peut être octroyée dans le cadre d'un permis de construire, ce que le SAT n'a pas manqué de préciser dans son préavis, il n'empêche que d'autres dérogations peuvent demeurer nécessaires pour que l'autorité compétente considère le dossier comme complet au sens de l'article 54 RELconstr. , ce qui est le cas en l'espèce à teneur du dossier, respectivement du préavis du SAT. Cette exigence – certes formelle si l'on estime que le projet risque en tous les cas d'être rejeté pour un autre motif – découle néanmoins de l'article 66 RELconstr. , auquel il n'est pas possible de déroger". Malgré une formulation relativement laconique, il semble ressortir de la décision du Conseil d'Etat qu'une dérogation ne pouvait effectivement pas être demandée s'agissant de la conformité au plan spécial, c'est-à-dire à la planification d'aménagement de détails. En revanche, il a considéré qu'une dérogation aurait dû être sollicitée concernant la question des eaux, que, à défaut, le dossier de l'intéressée était incomplet et que la commune l'avait classé à raison, conformément aux articles 54 et 66 RELconstr. . Aussi, quand bien même toute la procédure et tous les échanges de courriers/écritures ont concerné la question de savoir si les plans respectaient la planification de détails ou non – même la décision de classement de la commune du 15 novembre 2021 indique, comme motivation, que le plan spécial "L'Ile" ne délivre pas de droits à bâtir à l'endroit du projet –, le Conseil d'Etat a confirmé la décision de la commune, au motif qu'une dérogation à l'OEaux n'avait pas été déposée. Il a

ainsi procédé à une substitution de motif. A l'instar du Tribunal fédéral (p. ex. arrêt du 10.11.2016 [2C_131/2016] cons. 2.3), les autorités de recours cantonales ne sont en principe pas liées par les motifs de l'autorité précédente ni par les moyens des parties (art. 43 al. 1 LPJA). Elles peuvent donc admettre le recours pour d'autres motifs que ceux évoqués, comme elles peuvent le rejeter en opérant une substitution de motifs (ATF 139 II 404 cons. 3, 138 III 537 cons. 2.2, 135 III 397 cons. 1.4), sans encourir le reproche d'un déni de justice. De plus, dans le cas particulier, il était notoire que le projet de construction prévu présentait une problématique liée au petit cours d'eau situé entre les parcelles n° 7181, 7183 et 6213. Cela ressort déjà de la demande de permis de construire (n° SATAC 110308, notamment ch. 3), puis cela a été repris dans le préavis du SAT du 6 avril 2021 puis dans le courrier de la commune du 4 mai 2021. La recourante pouvait dès lors s'attendre à ce que cette question soit traitée par l'autorité de recours. Dans ces circonstances, elle ne peut reprocher au département d'avoir commis un déni de justice.

E. 3

a) L'article 54 du RELconstr. prévoit que si l'autorité communale ou le service constatent d'emblée que le dossier est incomplet ou incorrect, leur préavis négatif, respectivement leur demande de complément ou de modification du dossier sont communiqués au requérant par celle de ces autorités qui pilote la procédure, dans les 10 jours ouvrables dès réception du dossier informatique (al. 1). Le cas échéant, un délai raisonnable est imparti au requérant pour compléter ou modifier sa demande; si le dossier n'est pas complété ou modifié dans le délai imparti, la demande de permis de construire est considérée comme retirée (al. 2). Selon l'article 66 al. 1 RELconstr. , toute demande de décision spéciale (les dérogations étant des décisions spéciales, cf. art. 65 al. 2 RELconstr.) doit faire l'objet d'une requête motivée, qui sera jointe à la demande de sanction préalable, définitive ou de minime importance (procédure simplifiée) par l'intermédiaire du SATAC. En vertu de l'article 62 al. 1 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), la demande de dérogation à l'espace réservé aux eaux, écrite et motivée, est adressée au Conseil communal en même temps que la demande de sanction préalable ou définitive. b) Aussi, pour le cas où une dérogation à l'OEaux devait être demandée, la décision de classement de la commune était, à la lumière de l'article 54 al. 2 RELconstr. – dont le sens est clair et au demeurant non contesté par la recourante –, fondée. Au vu de ce qui précède, se pose donc la question de savoir si le projet de construction de l'intéressée nécessitait une demande de dérogation à la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) et à l'OEaux – auquel cas la décision de classement de la commune était correcte, par substitution de motifs au vu de ce qui vient d'être mentionné – ou non, comme le fait valoir la recourante – auquel cas la commune aurait dû trancher la question de la conformité du projet avec le plan spécial et, cas échéant, mettre le projet à l'enquête publique.

E. 4

a) Aux termes de l'article 36a al. 1 LEaux , dans sa version en vigueur le 1 er janvier 2011 (RO 2010 4285), les cantons déterminent, après consultation des milieux concernés, l'espace nécessaire aux eaux superficielles (espace réservé aux eaux) pour garantir leurs fonctions naturelles (let. a), la protection contre les crues (let. b) et leur utilisation (let. c). Le Conseil fédéral règle les modalités (al. 2). Les cantons veillent à ce que les plans directeurs et les plans d'affectation prennent en compte l'espace réservé aux eaux et à ce que celui-ci soit aménagé et exploité de manière extensive. L'espace réservé aux eaux n'est pas considéré comme surface d'assolement. La disparition de surfaces d'assolement est

compensée conformément aux plans sectoriels de la Confédération visés à l'article 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (al. 3). Le Conseil fédéral a modifié l'OEaux le 4 mai 2011 (révision entrée en vigueur le 01.06.2011; RO 2011 1955) pour l'exécution de l'article 36a al. 2 LEaux. Il a édicté des dispositions relatives à l'espace réservé aux eaux et à la revitalisation des eaux (chapitre 7, section 1, art. 41a à 41d). L'article 41a OEaux concerne l'espace réservé aux cours d'eau. Il a la teneur suivante : dans les biotopes d'importance nationale, les réserves naturelles cantonales, les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, les réserves d'oiseaux d'eau et d'oiseaux migrateurs d'importance internationale ou nationale, ainsi que dans les sites paysagers d'importance nationale et dans les sites paysagers cantonaux dont les buts de protection sont liés aux eaux, la largeur de l'espace réservé aux cours d'eau mesure au moins, respectivement, 11 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit est inférieure à 1 m (al. 1 let. a), six fois la largeur du fond du lit + 5 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit mesure entre 1 et

E. 5

m (al. 1 let. b), la largeur du fond du lit + 30 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit est supérieure à 5 m (al. 1 let. c). Dans les autres régions, la largeur de l'espace réservé aux cours d'eau mesure au moins : 11 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit est inférieure à 2 m (al. 2 let. a); deux fois et demie la largeur du fond du lit + 7 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit mesure entre 2 et 15 m (al. 2 let. b). La largeur de l'espace réservé aux cours d'eau calculée selon les al. 1 et 2 doit être augmentée, si nécessaire, afin d'assurer la protection, respectivement, contre les crues (al. 3 let. a), l'espace requis pour une revitalisation (al. 3 let. b), la protection visée dans les objets énumérés à l'alinéa 1, de même que la préservation d'autres intérêts prépondérants de la protection de la nature et du paysage (al. 3 let. c) et l'utilisation des eaux (al. 3 let. d). Pour autant que la protection contre les crues soit garantie, la largeur de l'espace réservé aux cours d'eau peut être adaptée, d'une part, à la configuration des constructions dans les zones densément bâties (al. 4 let. a) et, d'autre part, aux conditions topographiques sur les tronçons de cours d'eau qui occupent la majeure partie du fond de la vallée et qui sont bordés des deux côtés de versants dont la déclivité ne permet aucune exploitation agricole (al. 4 let. b). Pour autant que des intérêts prépondérants ne s'y opposent pas, il est possible de renoncer à fixer l'espace réservé si le cours d'eau se situe en forêt ou dans une zone que le cadastre de la production agricole n'affecte, conformément à la législation sur l'agriculture, ni à la région de montagne ni à la région de plaine (al. 5 let. a), est enterré (al. 5 let. b), est artificiel (al. 5 let. c) ou est très petit (al. 5 let. d).

Enfin, les dispositions transitoires de cette modification du 4 mai 2011 prévoient ce qui suit : les cantons déterminent l'espace réservé aux eaux visé aux articles 41a et 41b d'ici au 31 décembre 2018 (al. 1). Aussi longtemps qu'ils n'ont pas déterminé l'espace réservé aux eaux, les prescriptions régissant les installations visées aux alinéas 1 et 2 de l'article 41c s'appliquent le long des eaux à une bande de chaque côté large de 8 m + la largeur du fond du lit existant concernant les cours d'eau dont le fond du lit mesure jusqu'à 12 m de large (al. 2 let. a), 20 m concernant les cours d'eau dont le fond du lit existant mesure plus de 12 m de large (al. 2 let. b) et 20 m concernant les étendues d'eau d'une superficie supérieure à 0,5 ha (al. 2 let. c). L'alinéa 2 de cette disposition transitoire et le renvoi explicite à l'article 41c al. 1 et 2 OEaux ont pour but de garantir qu'aucune

nouvelle installation ne soit construite dans la bande riveraine. La jurisprudence montre clairement que la réglementation des dispositions transitoires est exhaustive et qu'elle s'applique sans restriction jusqu'à la délimitation de l'espace réservé aux eaux définitif. Il n'est dès lors pas possible d'entreprendre un élargissement ou une réduction de l'espace réservé aux eaux avant la détermination définitive et celle-ci ne peut pas non plus être anticipée. En ce sens, le Tribunal administratif de Zurich (arrêt du 26.06.2012 [AN.2012.00001] cons. 4.4) a estimé que les dispositions transitoires s'appliquent à tous les immeubles et indépendamment des distances par rapport aux eaux définitivement fixées par le canton, même si l'espace réservé aux eaux prévu par le droit transitoire est plus grand que celui qui sera effectivement délimité (Bähr, Neuf ans d'espace réservé aux eaux - chronique de jurisprudence, in : DEP 2020 p. 599, p. 621 ss et les références citées).

La jurisprudence s'est exprimée clairement sur le fait que l'espace réservé aux eaux prévu par le droit transitoire exerce la fonction de zone réservée (Bähr, op. cit., p. 624 s. et les références citées). Aussi, d'après les dispositions transitoires, lorsqu'un projet de construction litigieux doit être réalisé dans l'espace réservé aux eaux défini par le droit transitoire, il est soumis à une dérogation telle que prévue à l'article 41c OEaux. Il incombe ainsi aux autorités d'examiner si une dérogation pourrait être accordée et, cas échéant, de déterminer les conditions et les charges assorties à cette dérogation (arrêt du TF du 01.02.2012 [1C_505/2011] cons. 3.3, Huber-Wälchli/Keller, Loi sur la protection des eaux ■ Jurisprudence de 2003 à 2012, in : DEP 2013 p. 397, p. 448).

b) A noter que lors de la détermination de l'espace réservé aux eaux peut aller au-delà des exigences fédérales minimales. Le droit fédéral ne précise pas comment ■ ou en d'autres termes, avec quels instruments ■ les cantons doivent déterminer l'espace réservé au cours d'eau ou aux étendues d'eau.

Pour délimiter l'espace réservé aux eaux, les moyens suivants sont par exemple envisageables : la fixation directe dans la planification d'affectation communale, l'adoption de plans d'affectation cantonaux spéciaux ou l'établissement d'une planification cantonale sectorielle contraignante pour les plans d'affectation communaux et la procédure d'autorisation de construire (ATF 139 II 470, JdT 2014 I 400 cons. 4.3; Bähr, op. cit., p. 606).

Le Tribunal fédéral a précisé que, dans le cadre de la délimitation de l'espace réservé aux eaux, il s'agit non pas de fixer des règles générales, mais de prendre des dispositions adaptées aux circonstances concrètes (arrêt du TF du 16.11.2018 [1C_289/2017]). En outre, les tribunaux cantonaux se sont généralement prononcés dans le sens d'une détermination de l'espace réservé aux eaux parcelle par parcelle et contraignante pour les propriétaires fonciers (Bähr, op. cit., p. 606 s. et les références citées).

c) Dans le canton de Neuchâtel, il a été décidé dans un premier temps de fixer l'espace réservé aux cours d'eau et aux étendues d'eau dans une planification directrice sectorielle (appelé plan directeur sectoriel "Espace réservé aux eaux") liant les autorités entre elles. Les communes transcriront dans un second temps les données du plan directeur sectoriel dans leur plan communal d'affectation des zones (PCAZ), contraignant pour les tiers (Rapport explicatif du Plan directeur sectoriel ■ PDS Espace réservé aux eaux, novembre 2019, p. 4, https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/12_Plan_s_directeurs_sectoriels/PDS_ERE_Rapport_explicatif.pdf [consulté le 07.12.2023]).

S'agissant de la commune de Boudry, celle-ci n'a pas encore transcrit, dans son ou ses plan(s) d'affectation général/général, le plan directeur sectoriel cantonal "Espace réservé aux eaux". En effet, la démarche de révision du plan d'aménagement local (PAL) de la commune de Boudry a débuté en 2018 par l'élaboration d'un premier projet de territoire et de la pré-étude demandée par les services cantonaux. À l'été 2021, un processus d'élaboration d'un plan directeur communal (PDCOM) a été initié, pour se finaliser à la fin 2022. La validation de la pré-étude par les services cantonaux est prévue pour fin 2022. En 2023 et 2024, la suite des travaux du PAL seront poursuivis (formalisation, information et procédures)

(<https://www.boudry.ch/vie-quotidienne/urbanisme/projets-en-cours>[consulté le 07.12.2023]).

Aussi, en l'absence d'une planification de l'espace réservé aux eaux contraignante pour les particuliers au niveau de la commune, ce sont les dispositions transitoires de la modification du 4 mai 2011 de l'OEaux qui sont applicables.

d) Sur cette question, la recourante invoque, dans son recours, qu'elle concerne un petit ruz enfoui dans la parcelle voisine n° 6213 qui implique le respect d'une distance depuis les berges et depuis l'axe du cours d'eau. Selon elle, cette question a fait l'objet de différents échanges avec l'aménagiste cantonale et il résulte de ces échanges que le plan d'implantation a été légèrement modifié pour respecter ces distances. Elle évoque que ces modifications doivent figurer sur le plan du projet auquel son architecte n'a pas accès. Elle dépose, à l'appui de ses dires, les courriels du 26 et 27 novembre 2020 de l'aménagiste cantonale (pièce 19) dans lesquels elle définit les distances à appliquer (soit 8,7 mètres depuis les berges indiquées au cadastre et 8,8 mètres depuis l'axe du cours d'eau) et rappelle qu'il est important que ces distances figurent sur les plans. La recourante produit encore un document qui, selon elle, démontre que le plan corrigé du géomètre daté du 1er février 2021 a été déposé sur la plateforme le 4 février 2021 (pièce 20). Or, la pièce 20 produite est un e-mail tronqué de l'aménagiste cantonale, non daté, laquelle relève que "selon les informations transmises et selon notre discussion, le projet peut aller de l'avant. En cas de dérogation, celle-ci sera traitée lors du permis de construire". Celle-ci contient encore un plan peu précis des parcelles n° 7181, 7183, 6745 et 6213. Il semble plutôt s'agir de la suite de la pièce 19 que du plan corrigé du géomètre du 1er février 2021, comme l'évoque l'intéressée.

Le plan du géomètre du 1er février 2021 figure toutefois au dossier de la commune (pièce 6). Selon les dires de l'intéressée, celui-ci devrait être conforme aux distances applicables en matière de protection de eaux. Or, à la lecture de celui-ci, on constate que l'assise du bâtiment projeté s'implante partiellement dans l'espace réservé aux cours d'eau au sens desdites dispositions transitoires de l'OEaux, ici applicable (cf. cons. 4c ci-avant), délimité sur le plan en traitillé entrecoupé de trois points. La demande de permis de construire déposée mentionne d'ailleurs à ce titre une distance de 6.75 mètres (ch. 3) alors que les dispositions transitoires applicables prescrivent une distance de 8 mètres + la largeur du fond du lit existant (al. 2 let. a). Aussi, contrairement à ce que fait valoir la recourante, il apparaît que le plan déposé le 4 février 2021 ne respecte pas les distances en matière de protection des eaux.

e) Aussi, le projet de construction de la requérante empiète sur la distance de zone par rapport aux eaux, telle qu'imposée durant la période transitoire et jusqu'à la délimitation définitive de l'espace réservé aux eaux. La construction projetée est donc illicite, sous

réserve de l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 41c OEaux, laquelle n'a pas été demandée par l'intéressée, malgré l'octroi d'un délai à ce titre (cf. courrier de la commune du 04.05.2021). Dans ces conditions, il doit être considéré, à l'instar du Conseil d'Etat, que son dossier était incomplet. Par conséquent, la commune était en droit de classer sa demande de permis de construire, conformément aux articles 54 et 66 RELconstr..

5. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Vu l'issue du litige, les frais de la procédure doivent être mis à la charge de la recourante (art. 47 al. 1 LPJA). Cette dernière ne saurait prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge de la recourante les frais et débours de la procédure par 2'750 francs, montant partiellement compensé par son avance.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 22 décembre 2023

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