

NE_GERICHTE TA.2009.215 vom 7. Januar 2010

NE Tribunal cantonal, 2010-01-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.2009.215

FR: NE_GERICHTE TA.2009.215 du 7 janvier 2010

IT: NE_GERICHTE TA.2009.215 del 7 gennaio 2010

Erwägungen

E. 1

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

E. 2

a) La création, la transformation, le changement d'affectation et la démolition d'une construction ou d'une installation entreprise par l'homme, conçue pour durer, qui a un lien étroit avec le sol et qui est propre à influencer le régime d'affectation de celui-ci, soit en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, soit en chargeant les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement, doit faire l'objet d'une autorisation de construire (art.2 al.1 et 27 al.1 de la loi sur les constructions; LConstr.). Sont notamment considérées comme des constructions ou des installations et partant doivent faire l'objet d'un permis de construire, les installations destinées aux loisirs, au sport ou à la détente et qui déploient des effets importants pour l'environnement ou le voisinage (art.2 al.2 let. d LConstr). Lorsque la construction ou l'installation est de minime importance dans le sens où elle n'a que peu d'incidence sur leur environnement et en particulier pour les voisins, l'article 38 LConstr permet à l'autorité communale de les soumettre à une procédure simplifiée. Elle peut renoncer à exiger la production de plans, le préavis des services de l'Etat et/ou substituer la mise à l'enquête publique par l'accord écrit préalable des voisins concernés (art.38 al.2 LConstr). b) Au regard de ces dispositions et selon la directive du Service cantonal de l'aménagement du territoire (Directive sur la construction ou l'installation de piscines (version III) disponible sur <http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=15577>), un spa est soumis à l'autorisation de construire et doit être pris en compte dans le calcul du taux d'occupation au sol. Il n'est pas nécessaire que la demande de permis de construire soit déposée par un architecte. Les recourants ont déposé une demande de permis de construire, accompagnée de l'accord des voisins concernés, sous la forme du formulaire pour constructions ou installations de minime importance prévu à cet effet. La procédure prévue a donc été respectée.

E. 3

La décision attaquée admet que la pose du spa de 4 m² respecte le taux d'occupation du sol maximal prévu par le RA. Dès lors, la question litigieuse est celle de savoir si le plan de quartier "Q." peut déroger au plan d'affectation communal et prévoir un taux d'occupation du sol maximal inférieur. Ceci équivaut à un contrôle incident de la conformité du plan de quartier, ce que les recourants demandent par ailleurs. Un plan d'affectation est un instrument dont la nature juridique est particulière: il ne s'agit ni d'une règle générale et abstraite, ni d'une décision administrative. Selon la jurisprudence - qui assimile à cet égard le plan à une décision -, le contrôle incident ou préjudiciel du plan d'affectation dans la

procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est pourtant admis, à titre exceptionnel, lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions imposées aux propriétaires concernés pourrait avoir disparu (ATF 121 II 317, cons. 12c et références citées). Lorsqu'une modification législative rend un plan irrégulier, les intérêts défendus par l'aménagement du territoire exigent sa mise en conformité avec le droit en vigueur. A ce propos, le Tribunal fédéral a indiqué que la réalisation d'une planification correspondant aux principes consacrés par la LAT était prépondérante et que la question de la sécurité du droit, qui eût impliqué la stabilité du plan, ne se posait qu'à l'égard des plans conformes au droit fédéral (Tanquerel, Commentaire LAT, com. ad art. 21 no 38 p.15). En l'espèce, le plan de quartier "Q." a été adopté en 1988 puis révisé partiellement en 2002. La législation sur les plans de quartier a été modifiée en 1986 - soit peu de temps avant l'adoption du plan précité - et figurait alors dans la LConstr. Le 2 octobre 1991 a été adoptée la nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), entrée en vigueur le 1er avril 1992, abrogeant la loi sur l'aménagement du territoire du 24 juin 1986. A cette occasion, les dispositions concernant les plans de quartier ont été une nouvelle fois modifiées et ont été intégrées dans la LCAT. On se trouve en présence d'une modification législative qui pourrait avoir rendu le plan irrégulier. Il convient donc d'examiner si ce dernier est conforme à la législation actuelle, c'est-à-dire de déterminer si cette dernière autorise que le plan de quartier déroge au plan d'aménagement communal.

E. 4

Selon l'article 2 alinéa 1 LAT, l'aménagement du territoire vise à assurer une utilisation mesurée du sol ainsi qu'un développement harmonieux et équilibré du canton et de ses régions. Les mesures d'aménagement du territoire ont notamment pour fins de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (art.2 al.2 litt.b LCAT). Aux termes de l'article 43 alinéa 1 LCAT, les communes élaborent leurs plans d'affectation dans le cadre du plan directeur et en tenant compte des mesures cantonales. Parmi ces plans figurent les plans de quartier et de lotissement (art.43 al.2 litt.d LCAT). Ceux-ci 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 LCAT). Les plans de quartier ne peuvent déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur maximale des constructions. En outre, à l'intérieur du plan de quartier, les gabarits peuvent être supprimés entre les bâtiments (art.79 al.2 et 3 LCAT). Selon l'article 81 LCAT, le plan de quartier doit obligatoirement contenir des dispositions concernant le périmètre dans lequel il s'applique, l'implantation des bâtiments et le périmètre d'évolution des constructions, l'emplacement et les dimensions des espaces verts communautaires, l'équipement et le volume des constructions qui devra former une unité architecturale. Le regroupement des constructions 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 de quartier (art.80 et 68 LCAT par renvoi). Ainsi, le plan de quartier est un instrument de planification définissant dans un périmètre donné les conditions d'urbanisation détaillées dans lesquelles les projets de construction doivent s'inscrire (Brandt/Moor, Commentaire LAT, com. ad art. 18 p.47 no 114). Du point de vue hiérarchique, il vient après le plan d'aménagement communal. Le contenu de ce dernier est réglé à l'article 59 LCAT, lequel prévoit que le plan

d'aménagement doit contenir notamment des dispositions concernant le degré maximal d'utilisation des terrains. Les mesures prises dans un plan de quartier doivent reposer sur une base légale adoptée par le canton qui détermine l'étendue, la nature et l'importance des restrictions au droit de propriété qui en découlent, répondre à un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité (art.36 Cst. féd, Brandt/Moor, com. ad art.18 p.51 no 123, Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p. 135, ATF 111 Ia 93, JdT 1987 I 505 cons. 2, 106 Ia 364 cons.1, 106 Ia 94, JdT 1982 I 329) La législation cantonale contraint les communes à fixer des règles concernant le degré maximal d'utilisation des terrains dans leur plan d'aménagement communal. Aucune disposition de la LCAT ne leur permet en revanche de prendre ce type de prescriptions par le biais de l'instrument du plan de quartier. Ainsi, il n'existe pas de base légale expresse dans la loi cantonale permettant de prendre des mesures ayant pour effet de restreindre la garantie de la propriété – comme c'est le cas d'un indice d'occupation du sol – dans un plan de quartier. L'indice d'utilisation du sol doit être prévu dans le plan d'aménagement général.

E. 5

Les recourants se plaignent d'une violation de l'article 79 alinéa 2 LCAT du fait de l'interprétation extensive qu'en a fait l'intimé. Selon le Conseil d'Etat, le but de l'article 79 alinéa 2 LCAT permet d'interpréter cette disposition comme étant une règle d'aménagement minimale du territoire. Ainsi, les plans de quartier peuvent prévoir des taux d'occupation plus bas, notamment pour favoriser une architecture et un urbanisme de qualité. La question est donc de savoir si, de par son interprétation, l'article 79 alinéa 2 LCAT pourrait constituer une base légale pour des mesures restreignant la garantie de propriété prises par l'intermédiaire d'un plan de quartier. a) Selon les règles générales d'interprétation, il faut en premier lieu se fonder sur la lettre de la norme en cause (interprétation littérale). Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but et de l'esprit de la règle (interprétation téléologique), de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte (interprétation systématique; ATF 130 II 49 cons.3.2.1, 129 II 114 cons.3.1, 128 I 288 cons.2.4, 125 II 480 cons.4 et les références citées; ATF non publié du 13.03.2008 [1C_332/2007] cons.3.3). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le véritable sens de la norme; en particulier, il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 132 III 226 cons.3.3.5 et les références, 131 II 697 cons.4.1, 131 II 710 cons.4.1). A cet égard, le sens littéral de la norme n'est pas forcément déterminant mais bien plus son application correcte au cas concret, qui doit conduire à un résultat satisfaisant du point de vue de la ratio legis (ATF 131 III 33 cons.2). b) Aux termes de l'article 79 LCAT, 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 (al.1). Ils ne peuvent déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur maximale des constructions (al.2). Les gabarits peuvent

être supprimés entre les bâtiments situés dans le plan de quartier. Toutefois, les gabarits prévus dans la zone correspondante seront appliqués vis-à-vis des parcelles limitrophes (al.3). Les termes de cette disposition sont clairs et exempts d'ambiguïté. Il découle de l'interprétation littérale que le plan de quartier ne peut déroger au plan d'aménagement qu'en matière de longueur maximale des constructions et de gabarits. Le Conseil d'Etat met en avant une interprétation téléologique selon laquelle le but du plan de quartier permettrait à ce dernier d'imposer des prescriptions plus contraignantes pour les propriétaires. Cette interprétation ne saurait toutefois supplanter le sens littéral du texte légal, qui est en outre confirmé par les travaux législatifs. Avant le 1er avril 1992, les plans de quartier étaient réglementés par la LConstr. Cette dernière a été modifiée lors de l'élaboration de la nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire. On peut donc se référer aux débats du Grand Conseil du 24 juin 1986 sur le rapport de la commission chargée de l'examen des projets de lois et décret relatifs à l'aménagement du territoire (BGC 1986 vol.152 I p.631ss). Selon l'article 26 alinéa 1 de l'ancienne LConstr, le plan de quartier pouvait prévoir des prescriptions spécifiques, différentes de celles du règlement communal d'aménagement pour autant qu'elles présentent un avantage évident dans l'intérêt général et qu'elles ne portent pas préjudice aux voisins. Lors des débats, il a été proposé d'ajouter un alinéa prévoyant expressément la possibilité de déroger aux gabarits. Cette proposition a été débattue dans la mesure où le premier alinéa permettait déjà de déroger au règlement communal. L'amendement a été accepté. Il ressort ainsi des travaux préparatoires que la volonté du Grand Conseil était de rendre les plans de quartier attractifs pour les promoteurs et les propriétaires en autorisant des dérogations (BGC 1986 vol.152 I p.748ss). Dans son rapport au Grand Conseil concernant l'état et les objectifs de l'aménagement du territoire ainsi qu'une révision partielle de la LCAT (BGC 1990-1991 vol 156 II p.2369ss), le Conseil d'Etat a attiré l'attention sur le besoin de concilier le développement économique et social avec la conservation des terrains agricoles, des espaces naturels et des paysages. Il convenait donc de mettre sur pied une politique de densification raisonnable de la zone à bâtir en favorisant la qualité du domaine bâti (BGC 1990-1991 vol 156 II p.2420ss). Un des instruments apte à atteindre cet objectif était le plan de quartier. Les principaux inconvénients de cet instrument résidaient dans le fait d'une part, qu'il était réglementé par la LConstr. alors qu'il constituait un plan d'affectation et partant, suivait la procédure lourde de la LCAT et d'autre part, qu'il pouvait déroger aux règles du plan d'aménagement. Pour encourager le recours à cet instrument destiné à favoriser la réalisation d'un habitat de qualité, il convenait de simplifier sa procédure d'élaboration et d'adoption, tout en l'intégrant à la LCAT, étant entendu qu'il serait toujours considéré comme un plan d'affectation mais aussi comme un projet architectural. Pour ce faire, le Conseil d'Etat a proposé que désormais les plans quartier soient établis en conformité aux règles définies dans le plan d'aménagement, sauf en ce qui concerne la longueur des bâtiments et les gabarits afin de faciliter la structuration des espaces. Si des dérogations au plan d'aménagement devaient s'avérer nécessaires, elles seraient établies par le biais d'un plan d'aménagement spécial (BGC 1990-1991 vol 156 II p.2436). La loi a été adoptée lors de la séance du Grand Conseil du 2 octobre 1991 (BGC 1991, vol. 157 II p. 1302). On constate donc que dans un premier temps la volonté du législateur était de permettre toute dérogation. Toutefois, après quelques années d'application de la LCAT et pour atteindre un objectif de politique d'aménagement du territoire, le législateur neuchâtelois a imposé le respect des règles prévues dans le plan d'aménagement par le plan de quartier, sous réserve de la longueur maximale des bâtiments et des gabarits. Pour les projets nécessitant des

dérogations, il a introduit un nouvel instrument, soit le plan d'aménagement spécial. Les articles 68 alinéa 1 (plans spéciaux) et 80 LCAT (plans de quartier et de lotissement) corroborent également cette interprétation. En effet, le regroupement des constructions dans le périmètre d'un plan de quartier est possible, pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains. Cette disposition interdit d'utiliser le regroupement de constructions dans un plan de quartier pour contourner les prescriptions d'utilisation du sol. De plus, on notera que même pour les plans spéciaux, introduits dans le but de pouvoir prévoir des dérogations, ces taux doivent être respectés pour des questions urbanistiques (BGC 1990-1991 vol 156 II . P.2449). Le respect du taux de 25 % prévu dans le RA par rapport à l'ensemble du périmètre du plan de quartier n'est pas déterminant. En effet, cette méthode de calcul n'a lieu d'être qu'en cas de regroupement des constructions, ce qui n'a pas été entrepris en l'espèce. Dans la mesure où la révision de la LCAT et de la LConstr. reposait notamment sur un objectif de densification de la zone à bâtir, il n'était pas question de permettre des dérogations visant à admettre des taux d'occupation du sol plus bas que ceux prévus par le plan d'aménagement. c) Il s'ensuit que l'interprétation faite par le Conseil d'Etat de l'article 79 alinéa 2 LCAT contredit le but de la norme tel qu'il ressort des travaux préparatoires. Dans la mesure où une telle interprétation peut porter atteinte aux droits de bâtir des propriétaires et partant à la garantie de la propriété protégée par le droit constitutionnel, on pourrait également se poser la question de la suffisance de la densité normative de cette base légale implicite. Cette question peut toutefois demeurer ouverte dès lors que les changements législatifs intervenus ont rendu le plan de quartier irrégulier en ce qui concerne le taux d'occupation admissible et que le plan aurait dû être modifié. Lors d'un contrôle incident, si le recours est admis, seule la décision – soit le refus du permis de construire – peut être annulée; toutefois pour rendre une telle décision, le juge devra tenir compte de ce qu'aurait dû être un plan régulier (Tanquerel , com. ad art. 21 no 27 p. 11). Il ressort des considérants ci-dessus que le recours doit être admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle statue à nouveau sur l'autorisation sollicitée au sens de ce qui précède.

E. 6

Il est statué sans frais, les autorités cantonales et communales n'en payant pas (art.47 al.2 LPJA). Les recourants, qui obtiennent gain de cause et qui plaident avec l'assistance d'un mandataire professionnel, ont droit à une indemnité de dépens (art.48 LPJA)

E. 22

avril 2009 et celle du Conseil communal de Bevaix du 13 octobre 2008, et renvoie la cause à ce dernier pour nouvelle décision au sens des considérants.

2. Alloue aux recourants une indemnité de dépens de 1'000 francs à la charge de la commune de Bevaix.

3. Statue sans frais et ordonne la restitution de leur avance aux recourants.

Neuchâtel, le 7 janvier 2010

AU NOM DE LA Cour de droit public

Le greffier

La présidente

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