

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.260 vom 2. Mai 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-05-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2011.260

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.260 du 2 mai 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.260 del 2 maggio 2012

Regeste

Le propriétaire d'une parcelle se situant entre deux autres terrains entend construire sur son propre bien-fonds. Son voisin n'ayant aucune intention actuelle à un projet similaire, le service de l'aménagement du territoire est habilité à prescrire l'adoption d'un plan directeur de quartier réglant certains principes qui s'appliqueront aux trois parcelles considérées, dont la surface est supérieure à 10'000 m². Il peut également imposer l'adoption d'un plan de quartier visant à définir une réglementation plus précise sur la seule parcelle vouée à la construction, dont la surface dépasse 3'000 m². Ce faisant, le voisin ne saurait invoquer une inégalité de traitement dans la mesure où il devra se conformer au plan directeur et aux normes du règlement communal régissant le secteur en cause. Il pourra aussi se voir imposer un plan de quartier, dans les limites du plan directeur et du règlement d'aménagement de la commune, qui pourra diverger du plan de quartier de son voisin. Notion de l'information et de la participation de la population en général et in casu, lorsque le voisin a été informé des étapes principales de l'élaboration du plan de quartier de son voisin. Notion de taux d'occupation du sol et calcul de ce dernier.

Volltext

A.

En date du 10 novembre 2005, le bureau d'architecture B. à X. s'adressa à l'entreprise A. SA pour l'informer qu'il envisageait de construire sur l'article 3957 du cadastre de cette localité et qui se situe entre les articles 3958 et 5062 propriété de l'entreprise recourante. Comme ces trois articles se situent en zone soumise à plan de quartier, le bureau d'architecture voulut connaître les intentions de l'entreprise A. concernant ses deux parcelles afin de développer cas échéant en même temps un plan de quartier pour les trois immeubles. N'ayant pas de projet concret, l'entreprise laissa au bureau d'architecture le soin de développer un plan de quartier n'empiétant pas sur ses propres terrains.

B.

Saisi du dossier du plan de quartier "C.", le service de l'aménagement du territoire (SAT) constata qu'une planification de détail a pour objectif de garantir un aménagement cohérent, indépendamment des limites parcellaires et qu'il ne pouvait accepter un plan de quartier portant uniquement sur l'article 3957 du cadastre de X.. Il en informa le Conseil communal de cette localité, en lui faisant savoir qu'il était nécessaire de réaliser un plan directeur de quartier sur l'ensemble du site, faute de quoi le plan de quartier ne pourrait entrer en vigueur.

C.

Après plusieurs demandes de précisions, le Conseil communal de X. transmet au SAT une demande de préavis du plan de quartier concernant le projet de construction du "lotissement C." accompagné de divers plans, rapports justificatifs et règlements. Un nombre significatif de points n'étant pas réglés à satisfaction, le SAT invita le Conseil communal à réexaminer un dossier conforme aux règlements d'aménagement, en adoptant un plan directeur de quartier en conséquence. Pour sa part, l'entreprise A. SA fit savoir au Conseil communal qu'elle n'acceptait pas ce plan de quartier, trop de facteurs ne correspondant pas aux caractéristiques de ses propres parcelles. Par courrier du 17 juin 2008, le bureau d'architectures s'étonna de l'attitude de ses voisins et demanda au Conseil communal une position claire permettant au projet d'évoluer. Puis il exigea du SAT que l'obligation d'établir un plan directeur de quartier soit levée tout en l'informant que le dossier remis à jour lui sera transmis. Le SAT répondit à ce courrier le 2 juillet 2008. Il rappela l'historique du dossier et précisa que le renoncement à l'exigence d'un plan directeur de quartier implique l'élaboration d'un plan de quartier sur les trois bien-fonds concernés. Il rappela aussi que contrairement au souhait du bureau, un plan de quartier ne peut faire office de demande de sanction, un permis de construire étant nécessaire à la suite de l'élaboration d'un tel document. Le 15 octobre 2008, le bureau d'architectures adressa au SAT un plan directeur de quartier dénommé "D." mis à jour au 14 octobre 2008, copie de ce document étant adressé tant au Conseil communal de X. qu'à l'entreprise A. SA.

D.

Le 13 octobre 2008, par son mandataire, l'entreprise A. SA informa le bureau d'architectures qu'un rapport explicatif au plan directeur de quartier faisait défaut et releva que l'occupation au sol sur ses parcelles était inférieure à celle devant faire partie du plan, ce qui n'était pas admissible. L'implantation des constructions, la distance à la zone viticole et les distances aux limites à respecter, de même que l'accès au périmètre du plan de quartier et au plan de stationnement font l'objet d'autant d'observations dont il conviendrait de tenir compte dans l'établissement du plan directeur de quartier.

E.

Le 25 novembre 2008, le SAT informa le Conseil communal de X. que le plan de quartier "C." a été préavisé favorablement, mais qu'il nécessitait des modifications. Une séance réunissant tous les intervenants a été tenue le 27 janvier 2009, et certaines modifications ont été apportées à des documents. Toutefois, le 11 juin 2009, le SAT s'adressa au bureau d'architectures pour lui demander d'étudier un concept global de l'évacuation des eaux claires incluant si nécessaire infiltrations et rétentions, ainsi que de déterminer le plan des équipements, qu'une étude d'une société d'ingénierie a imposé. Le SAT a aussi rendu attentif le bureau d'architecture que la faisabilité d'un plan de quartier était liée à l'octroi du crédit nécessaire pour réaliser les infrastructures du plan général d'évacuation des eaux, à moins que par contrat d'équipement, les propriétaires concernés prennent à leur charge de construire les équipements nécessaires. Il en déduisait que l'octroi du crédit n'est pas une condition d'approbation du dossier "plan directeur de quartier et plan de quartier", et que la procédure de ces deux plans pouvait se poursuivre.

F.

L'administration communale de X. transmet au SAT le 13 janvier 2010 un nouveau dossier concernant le plan directeur de quartier "D." et le plan de quartier "C." pour préavis. Pour sa part, le crédit pour réaliser le plan général d'évacuation des eaux a été voté. Le SAT informa

le Conseil communal qu'une procédure d'information et de participation de la population doit encore être mise sur pieds, et ce par courrier du 22 janvier 2010. Le 4 février 2011, il informa le Conseil communal que le plan directeur de quartier "D." avait été approuvé par le chef du Département de la gestion du territoire, que le plan de quartier "C." a été préavisé par ses soins et qu'il appartenait au Conseil communal d'adopter ses plans après mise à l'enquête publique. Celle-ci eut lieu du 11 février au 14 mars 2011 (FO n° 6 du 11 février 2011).

G.

Par mémoire du 14 mars 2011, l'entreprise A. et Cie SA déposa une opposition au plan de quartier "C." visant certains documents de même qu'au plan directeur de quartier "D." s'agissant de certaines de ses composantes.

G.a.

Elle estime que les dispositions légales et réglementaires en vigueur ne permettent pas à un plan de quartier de ne traiter que le tiers des parcelles comprises dans la zone soumise à ce plan. Aussi demande-t-elle que l'article 12.6, alinéa 1 du règlement d'aménagement communal (RA) soit appliqué, et que le plan de quartier "C." soit étendu à l'ensemble des parcelles comprises dans la zone soumise à plan de quartier. Elle défend cette position en expliquant qu'elle n'entre pas en contradiction avec ses précédentes déterminations, que ce soit au sujet d'un remaniement parcellaire, de l'acceptation, par toutes les parties d'un cahier des charges reconnu pour participer à l'élaboration du plan, de l'application rigoureuse du principe de l'égalité de traitement de tous les propriétaires concernés, et ce avant l'approbation du plan directeur de quartier et l'octroi du préavis du chef du Département de la gestion du territoire.

G.b.

Dans un autre registre, l'entreprise opposante estime que l'obligation légale d'information et de participation de la population avant l'adoption du plan directeur a été méconnue et que sa propre connaissance du suivi des démarches d'établissement du plan directeur et du plan de quartier ne suffit pas à annihiler cette carence. Elle demande en conséquence l'annulation de la procédure d'enquête.

G.c.

Elle s'en prend aussi à la taille et à la disposition des différents périmètres d'évolution des constructions qui diffèrent selon elle d'une parcelle à l'autre, le taux d'emprise brute au sol de ces propres parcelles étant deux fois inférieure au taux de la parcelle n° 3957 (22 % contre 44 %). Une telle situation engendre une péjoration des possibilités de construire au taux de 25 % (habitat individuel ou collectif) ou de 30 % (habitations individuelles à 2 ou 3 logements et habitations individuelles groupées) par le fait d'un surdimensionnement des périmètres d'évolution des constructions retenues au niveau de la parcelle n° 3957. Une telle inégalité de traitement ne peut être admise.

G.d.

S'agissant de la distance aux limites, les deux parcelles de l'entreprise A. doivent respecter 10 mètres pour les constructions principales alors que sur la parcelle n° 3957, la distance est réduite à 7 mètres. Or c'est bien le fait que le plan de quartier ne couvre que le tiers de la surface de la zone soumise au plan de quartier qui avantage selon l'opposante et de façon

inadmissible le propriétaire de la parcelle n° 3957.

G.e.

L'opposante s'en prend aussi à la longueur des constructions possibles au niveau du plan de quartier qui déroge à la longueur réglementaire de 30 mètres pour atteindre 48 mètres, sous prétexte que sur la parcelle n° 3957, étirée en longueur et perpendiculaire aux courbes de niveaux, une occupation optimale n'est pas de mise. De plus, la pente uniforme sur l'entier de la zone soumise à plan de quartier ne saurait justifier en un seul endroit le recours à des bâtiments plus longs.

L'opposante a en outre sollicité diverses précisions et garanties, en particulier s'agissant de l'indication des cotes d'altitudes, du maintien du terrain naturel entre ses deux parcelles et de l'absence de participation au financement des trottoirs.

H.

Une séance de conciliation s'est tenue le 14 juin 2011 en vue d'aboutir si possible au retrait de l'opposition. A cette occasion, il est apparu qu'un tel retrait pourrait intervenir moyennant l'assurance que si des projets de constructions étaient présentés par le propriétaire des parcelles n° 3958 et n° 5062 du cadastre de X., par l'intermédiaire de leurs propres plans de quartier, ceux-ci seraient examinés selon les mêmes principes que ceux qui ont été appliqués à la parcelle n° 3957. A cet égard, le SAT a relevé que le plan d'aménagement de la commune de X. soumet les trois biens-fonds considérés à l'établissement d'un plan de quartier. Dans la mesure où des calendriers de réalisation sont différents sur ces parcelles, l'exigence de l'établissement d'un plan directeur de quartier a été posée pour maintenir une vision globale sur ces terrains, puis de permettre l'élaboration d'un plan de quartier sur l'article 3957 uniquement. En conséquence, l'affectation des terrains et les règles y relatives du plan de quartier lie les autorités, de même que celles régissant le plan directeur de quartier.

Ce sont ces deux instruments qui régiront les dossiers futurs qui lui seront cas échéant soumis. D'autres instruments, tels que le plan directeur cantonal adopté par le Conseil d'Etat peut aussi influencer de futures planifications. Cette prise de position a été transmise l'opposante qui a maintenu leur opposition.

I.

Par décision du 7 octobre 2011, le Conseil communal de X. a levé l'opposition de l'entreprise A. SA. Elle a estimé en bref que les communes neuchâtelaises bénéficient d'une liberté d'appréciation suffisamment importante en matière d'aménagement du territoire, notamment dans l'élaboration et l'adoption du plan d'aménagement, des règlements d'aménagement et des plans d'affectation pour que leur soit reconnue une autonomie protégée par le droit constitutionnel. Elle constate que la parcelle n° 3957 du cadastre de X., de par sa surface, autorise l'élaboration du plan de quartier et qu'au vu de l'absence de projets sur les parcelles n° 3958 et n° 5062, une extension du plan de quartier "C." aux trois parcelles aurait restreint les droits de son propriétaire de manière inadmissible. Elle rappelle que le plan de quartier doit respecter non seulement le droit cantonal mais également le plan d'aménagement et le règlement d'aménagement communal et qu'à ce titre, la parcelle du tiers intéressé est classée ■ avec les deux autres ■ en zone d'habitation à moyenne densité soumise à plan de quartier et régie par l'article 12.06 du règlement d'aménagement communal, qui stipule entre autres que le plan de quartier est établi par les propriétaires et à

leurs frais.

Quant au plan directeur de quartier "D.", la commune de X. l'a établi en conformité à la législation cantonale sur l'aménagement du territoire à mesure qu'il vise une surface supérieure à 10'000m².

Analysant la portée de l'obligation faite aux autorités de renseigner la population et de la faire participer à l'établissement de plan, le Conseil communal estime que la procédure de mise à l'enquête, la séance de conciliation du 14 juin 2011 ainsi que d'autres réunions antérieures ont été suffisantes pour satisfaire aux exigences imposées par la loi fédérale en ce domaine.

Se référant aux inégalités de traitement invoquées par l'opposante résultant des prescriptions d'aménagement du territoire sur le plan de quartier "C.", la commune relève que le taux d'emprise au sol pour la parcelle n° 3957 est conforme au taux d'occupation du sol de 25 %, respectivement de 30 % selon le degré d'utilisation du terrain. En ce qui concerne les distances aux limites à respecter, elle constate que la distance de 10 mètres figurant à l'article 8 du plan de quartier pourra aussi s'appliquer à l'opposante sur ses futurs plans de quartier et que la possibilité d'augmenter les longueurs des constructions à 48 mètres, elle résulte du plan directeur "D." sans que des motifs d'intérêt général doivent la justifier. En définitive, elle estime que les craintes de l'opposante de ne pas être traitée de la même façon que le tiers intéressé sont infondées.

J.

Par mémoire du 9 novembre 2011, A. SA entreprend cette décision en demandant son annulation et la reconnaissance du bien-fondé de son opposition. L'entreprise reproche en premier lieu au plan de quartier "C." de ne traiter que le tiers des parcelles comprises dans la zone soumise à plan de quartier, alors que le règlement d'aménagement dispose que les autorisations de construire ne sont accordées à l'intérieur de la zone qu'après l'adoption d'un plan de quartier et non pas après l'adoption d'un plan directeur de quartier. La commune ne pouvait ainsi enfreindre son propre règlement en invoquant le droit cantonal.

Se référant au "Guide neuchâtelois du plan de quartier", la recourante estime que le Conseil communal a failli à son devoir d'information de la population lors de la mise à l'enquête du plan de quartier adopté.

S'agissant de la violation du principe de l'égalité de traitement, la recourante reprend l'argumentation qui fut la sienne lors de son opposition en particulier elle maintient que le taux d'emprise brute au sol pour ses deux parcelles (n° 3958 et n° 5062) est de 22 % alors qu'il est le double pour l'article n° 3957. Elle estime que cette inégalité de traitement constitue une expropriation matérielle, à son détriment, équivalente à un regroupement des droits de bâtir en faveur de l'article 3957, péjorant les possibilités de construction sur les deux autres articles. Elle prétend que la distance aux limites est de 7 mètres et non de 10 mètres en ce qui concerne la parcelle 3957. Elle s'étonne que la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel, propriétaire de la parcelle n° 3957 ait signé une promesse de vente du terrain précité en faveur du tiers intéressé sans contacter préalablement la recourante, pour essayer d'obtenir le meilleur prix possible des biens immobiliers qu'elle possède.

K.

Dans ses observations du 23 janvier 2012, le tiers intéressé conclut au rejet du recours sous suite de frais et dépens.

Il observe en premier lieu que l'entreprise recourante ne saurait contester le plan directeur cantonal qui ne lie pas les propriétaires fonciers.

Retraçant l'historique de la procédure, il relève avoir pris la peine d'informer la recourante de son projet, afin d'y associer cette dernière, ce que celle-ci n'a pas souhaité, laissant au propriétaire de la parcelle n° 3957 le soin de développer le plan de quartier, sans empiéter sur ses immeubles et de lui soumettre une proposition. Il rappelle que le SAT a informé la commune de X. qu'il était préférable de prévoir un plan de quartier portant sur les trois parcelles ou, pour que l'ensemble forme un tout cohérent, de réaliser un plan directeur de quartier portant sur les trois parcelles, ce qui permettrait au tiers intéressé de réaliser son propre plan de quartier, une coordination devant au demeurant intervenir entre les deux instruments de planification.

Évoquant l'intégration des exigences de la recourante dans le plan directeur de quartier, le tiers intéressé souligne que la recourante ne voyait pas d'inconvénients à l'élaboration d'un tel plan qui cependant ne justifiait pas, faute d'intérêt actuel à construire, une participation de sa part aux frais relatifs à sa conception et à sa réalisation. Il relève que le SAT lui-même lui avait confirmé le 2 juillet 2008 qu'une bonne part des exigences de la recourante a été satisfaite dans son projet de plan directeur de quartier et que d'autres corrections allant dans le sens voulu par la recourante ont encore été apportées au projet, ainsi que cela résulte de sa lettre du 16 octobre 2008 à celle-ci. C'est dire sa surprise d'apprendre par courrier de la recourante du 13 novembre 2008 qu'elle s'oppose au nouveau plan directeur de quartier. Suite à la séance du 27 janvier 2009 qui devait aboutir à la fixation d'une date afin d'examiner la faisabilité d'un plan de quartier sur les trois parcelles, la recourante s'est adressée au SAT pour lui indiquer qu'elle attendait de ce service une analyse des corrections apportées au plan directeur de quartier et au plan de quartier. Puis, suite à la mise à l'enquête, la recourante a formé opposition. Un retrait de cette dernière pouvait intervenir si le SAT lui garantissait qu'elle pourrait bénéficier des mêmes droits que le tiers intéressé en cas de volonté de construire. Résumant la position du SAT qui stipulait que tout projet serait traité selon les deux plans et les dispositions légales, le tiers intéressé en déduit que l'égalité de traitement est respecté. La recourante n'a pas pour autant retiré son opposition.

S'exprimant plus concrètement sur les éléments du recours, le tiers intéressé maintient l'argument selon lequel sa parcelle suffit à l'élaboration d'un plan de quartier. Interprétant le RA en son point 12.6, alinéa 1 et contrairement à la recourante, elle soutient que le plan de quartier est le préalable nécessaire à l'octroi d'un permis de construire sans qu'il soit exigé que le plan en question doit être défini comme un plan unique. Il relève que constitue un abus de droit le fait d'affirmer que le plan de quartier aurait dû porter sur les trois parcelles dès lors que cette proposition a été faite à la recourante et qu'elle l'a refusé.

Il estime que la recourante ne saurait invoquer sous peine d'irrecevabilité un quelconque vice touchant la procédure d'information et de participation de la population, à mesure qu'elle est partie prenante à la procédure et qu'elle ne saurait défendre les intérêts de la population en général.

Il estime enfin qu'aucune inégalité de traitement ne vient entacher les possibilités de la recourante de construire sur ses parcelles, que ce soit eu égard au taux d'occupation du sol, à la distance, à la limite ou à la longueur des bâtiments.

L.

Le SAT conclut au rejet du recours en exposant en bref qu'un plan directeur de quartier permet un processus par étapes, celles-ci constituant plusieurs plans de quartier successifs. Il soutient que le plan directeur "D." n'est pas concerné par la présente procédure qui concerne uniquement le plan de quartier "C.". Au surplus, le plan directeur ne fait que fixer des principes d'aménagement dont les éléments sont le sens de la façade des toitures, l'orientation de la façade principale et les distances à l'axe de la route et à la zone viticole, qui sont identiques pour tous les secteurs. Les autres éléments du plan directeur, tels les périmètres d'évolution des constructions, les surfaces d'accès, de stationnement, les chemins ne sont que des principes qui peuvent être modifiés dans leur emprise lors de l'élaboration du plan de quartier. Les distances aux limites ne sont quant à elles que des propositions qui peuvent être écartées. Le service constate, en se basant sur le RA que les parcelles de la recourante ne sont pas traitées différemment que celles du tiers intéressé qui a conçu le plan de quartier "C.".

M.

Dans sa détermination du 28 décembre 2011, le Conseil communal de X. conclut sous suite de frais et dépens au rejet du recours. Il confirme sa décision du 7 octobre 2011 tout en précisant quelques points qui seront repris au besoin dans les considérants en droit.

N.

La recourante a effectué en temps utile le dépôt de l'avance de frais requis à hauteur de Fr. 1100.■.

Considérant en droit:

1.

Atteinte par la décision attaquée, la recourante a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (article 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 27 juin 1979). Déposé dans le délai légal de 30 jours prévu à l'article 35 LPJA, le recours est recevable.

2.

Il y a lieu d'examiner si, comme le soutient la recourante, le Conseil communal a violé son règlement communal en ne traitant que le tiers des parcelles comprises dans la zone soumise à plan de quartier et en adoptant un plan directeur de quartier.

2.1.

Aux termes de l'article 44 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1991 (LCAT), les communes peuvent établir des plans directeurs sur tout ou partie de leur territoire (alinéa 1). L'autorité communale peut prévoir l'établissement d'un plan directeur de quartier préalablement à tout plan de quartier au sens des articles 79 et suivants lorsque la surface concernée dépasse 10'000m²(alinéa 4). Ces dispositions ont été adoptées parce que l'expérience a montré qu'il est difficile de définir, puis d'appliquer un plan de quartier portant sur une surface trop importante (rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) du 21 août 1991 in BGC Vol 157 II p.1163). La fonction d'un tel plan est de fixer les orientations futures du territoire communal. S'il recouvre la totalité du territoire d'une commune, il est parfois appelé plan directeur communal, les termes de plans directeurs de quartier visant un plan directeur localisé dans le périmètre qui recouvre une partie du territoire d'une commune

(RDAF 2009 p.118).

2.2.

L'article 12.06 du RA de X. prévoit que dans la zone d'habitation à moyenne densité ■ les immeubles de la recourante sont localisés dans cette zone, ce dont elle ne disconvient pas ■ les autorisations de construire ne sont accordées qu'après l'adoption d'un plan de quartier.

3.

Selon l'article 2, alinéa 1 LCAT, 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 (article 2, alinéa 2, litt. b LCAT). Selon le principe ancré à 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 communaux figurent les plans de quartier et de lotissement (article 43, alinéa 2 litt. d LCAT) ; ceux-ci ont pour fonction de favoriser une architecture et un urbanisme de qualité et d'améliorer l'intégration du quartier dans son environnement bâti et non bâti (article 79, alinéa 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 (article 79, alinéa 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 du terrain compris dans le périmètre du plan de quartier (article 80 et 68 LCAT).

Le plan de quartier apparaît ainsi comme un instrument de planification définissant dans un périmètre donné les conditions d'urbanisation détaillées dans lesquelles les projets de constructions doivent s'inscrire (Brandt / Moor, Commentaire LAT, ad article 18 page 47 n° 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 aux droits de propriété qui en découlent, répondre à un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité (Brandt / Moor op.cit. ad article 18 page 51 n° 123, Zen Ruffinen / Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation page 135).

L'article 12.6 du RA communal ne prescrit aucunement que dans la zone d'habitation à moyenne densité, un seul plan de quartier devrait être adopté avant tout octroi d'autorisation de construire : ainsi que cela découle du considérant 2.1 ci-dessus, le Conseil communal était habilité à prévoir un plan directeur de quartier dès lors que les articles 3957, 3958 et 5062 du cadastre de la commune dépassent ensemble les 10'000m². Selon l'article 82 LCAT, les plans de quartier peuvent être élaborés par une commune ou par plusieurs

propriétaires, pour des terrains d'une surface de 3'000m²au moins (alinéa 1). La confrontation des dispositions de la LCAT précitée et de l'article 12.6 RA ne se contredisent pas et permet à la commune de prévoir dans une même zone plusieurs plans de quartier successifs en procédant de la sorte par étapes.

De plus doit-on admettre avec le SAT que la recourante ne saurait invoquer avec succès le fait que la planification aurait dû s'étendre à ses propres parcelles dès lors qu'elle a refusé de participer à un plan de quartier le 30 novembre 2005 et qu'elle a précisé le 8 janvier 2007 n'être pas prête à investir des moyens financiers pour la conception et la réalisation des documents liés à un plan directeur de quartier. Aussi son argumentation relative au périmètre du plan de quartier "C." doit-elle être écartée.

4.

Se référant au guide neuchâtelois du plan de quartier, la recourante estime que la participation et l'information de la population ont été déficientes (Guide de décembre 2006 p. 36).

4.1.

Selon l'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (alinéa 1). Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (alinéa 2), qui peuvent être consultés (alinéa 3).

Les termes "d'information de la population" s'adressent aux autorités qui doivent informer toutes les personnes qui peuvent être touchées sur le territoire concerné par l'aménagement en question. Cela vise avant tout les habitants du périmètre concerné par le projet d'aménagement, et aussi les personnes morales qui ont leurs siège social, de même que les propriétaires domiciliés à l'extérieur mais dont le bien-fonds se trouve à l'intérieur de ce périmètre (). Les seuls moyens véritablement efficaces dont dispose l'autorité sont le recours aux mass-média ou l'organisation de séances d'information, étant entendu que ces deux mesures ne constituent pas une obligation légale (). La population doit pouvoir participer de manière adéquate à l'élaboration des plans. Le mode de participation dépend donc avant tout du genre de plan dont il s'agit. Il faut prendre en considération le degré de précision du plan et sa force obligatoire d'une part, l'étendue sur lequel il est appelé à s'appliquer d'autre part (DFJP/OFAT, Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire p. 110, 111). Idéalement, la participation devrait être organisée en fonction de deux facteurs : l'importance géographique de la conception ou du plan sectoriel et l'importance des restrictions de propriété qui découlent du plan; plus elles sont incisives, plus l'information devrait être apte à toucher la population (avis dans la presse locale, séance publique d'information) (Zen Ruffinen ■ Guy-Ecabert op.cit. page 102). S'agissant du plan directeur de quartier, il peut se révéler utile pour définir suffisamment à l'avance l'évolution souhaitée d'un quartier tout en réservant la forme très contraignante du plan localisé de quartier pour un stade beaucoup plus proche d'une réalisation concrète. Ces plans contiennent généralement des indications générales nécessaires à l'établissement de projets d'aménagement et remplissent le rôle de documents de travail sans portée juridique, à l'usage de l'administration. S'agissant des plans de quartier, considérés comme des plans d'affectation au sens de l'article 14 LAT, la procédure d'opposition est un des éléments qui rend la participation de la population possible (dans ce sens : Tanquerel, La participation de

la population à l'aménagement du territoire, page 249). Si un plan de quartier n'affecte aucun point fondamental du plan général, c'est-à-dire qu'il se borne à détailler ce dernier, il paraît peu utile de le soumettre à une participation publique préalable dans la mesure où toutes les questions importantes d'intérêt public ont été résolues antérieurement. Ceci vaut également lorsqu'un plan de quartier de compétence municipale est adopté. Celui-ci ne saurait, par nature, modifier l'affectation ou le degré d'utilisation du sol. Aussi la participation démocratique ne se justifie-t-elle que dans une moindre mesure. Son ampleur doit être déterminée au cas par cas (Marc ■ Olivier Besse, le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, pages 138, 140 et ss).

4.2.

L'article 105 LCAT dispose que le plan adopté par le Conseil communal est mis à l'enquête publique pendant trente jours au bureau communal avec les demandes de décisions spéciales (alinéa 1). La population est informée par le Conseil communal (alinéa 3). Selon l'article 106 LCAT, pendant le délai de mise à l'enquête, les intéressés et les communes touchées peuvent adresser une opposition écrite et motivée au Conseil communal (alinéa 1).

En matière de droit de la construction et de l'aménagement du territoire, la qualité pour recourir ou pour s'opposer est reconnue à celui qui subit les conséquences de la décision attaquée dans une mesure et avec une intensité plus grande que quiconque, sans que les normes invoquées doivent nécessairement être en relation avec les intérêts protégés. Ainsi un voisin peut attaquer un projet de construction en invoquant des dispositions qui sont sans rapport avec la protection des voisins. Il lui suffit de démontrer l'existence d'un intérêt de fait important, économique, matériel ou idéal, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. En outre et surtout, afin d'éviter "toute action populaire", le voisin n'est pas autorisé à fonder son recours sur des prescriptions protégeant exclusivement l'intérêt général, à moins qu'il ne justifie d'un intérêt privé particulièrement prépondérant à celui de tout autre citoyen. Lorsque de telles dispositions sont invoquées, la qualité pour s'opposer d'un tiers, dont le terrain n'est pas dans le périmètre d'un plan d'affectation dépend de l'existence, dans le cas concret, de son intérêt véritablement prépondérant par rapport à celui de tout un chacun à remettre en cause le projet attaqué (RJN 2002 page 330).

L'information et la participation visent les plans dont la LAT prévoit l'établissement. Ne sont pas compris les plans directeurs partiels ou les plans directeurs communaux, à moins que le droit cantonal les soumettent à une obligation d'information et de participation (Muggli, Commentaire LAT article 4, note 17). Le droit cantonal n'a pas prévu une telle possibilité si bien qu'en tant que le recours s'en prend au plan directeur de quartier sur ce point, il n'est pas recevable.

Le droit de participation de la population n'est pas de nature formelle, comme le sont le droit d'être entendu ou les garanties de procédure de l'article 6 CEDH. Par conséquent, il est possible de renoncer à la participation lorsqu'il s'agit de modifications de peu d'importance et sans intérêt public particulier. A fortiori, l'absence de participation ne signifie pas la nullité du plan mais le rend contestable. La contestation du plan ne peut toutefois émaner que de personnes légitimées à recourir. En principe, l'autorité d'approbation du plan devrait renvoyer l'affaire à l'autorité chargée de l'élaboration du plan pour qu'elle mette en ■uvre une procédure de participation, pour autant qu'exceptionnellement et dans le cadre de la procédure de protection juridique, il n'aura pas été possible de faire suffisamment valoir les intérêts touchés (Muggli, op.cit article 4 note 25, et 29).

Dans le cas d'espèce, la recourante est légitimée à se plaindre de déficience dans le droit de participation et d'information de la population, et ce pour elle-même mais aucunement de façon générale (cf. ci-dessus) et seulement s'agissant du plan de quartier. Toutefois, son argumentation ne saurait être retenue à ce sujet. Le dossier renferme nombre de pièces attestant un échange d'informations nourri entre la recourante, le tiers intéressé et la commune de X.. À titre exemplatif, il suffit de se référer à la lettre du 10 novembre 2005 par laquelle le tiers intéressé propose à la recourante de développer ensemble un plan de quartier ou la note du 31 octobre 2008 transcrivant certains aspects de la réunion impliquant la commune le 9 octobre 2008 et au cours de laquelle les réticences de la recourante ont été exprimées et consignées. À ces éléments s'ajoute la réponse circonstanciée du 13 novembre 2008 de la recourante au tiers intéressé concernant tant le plan directeur que le plan de quartier ainsi que l'invitation faite à la recourante le 11 décembre 2008 de participer à une séance mettant en présence tous les intervenants afin d'aborder tous les points encore en suspens. La recourante a encore pu communiquer au SAT le 4 février 2009 qu'elle souhaitait attendre la position de ce service sur les corrections apportées au plan directeur et au plan de quartier. Le 11 juin 2009, le SAT lui a adressé, en même temps qu'au tiers intéressé son évaluation du dossier. Quant à la commune de X., elle a répondu le 5 février 2010 à la recourante qu'elle partageait les soucis de cette dernière à une bonne circulation de l'information en cette affaire et lui a transmis une correspondance expressément demandée. La recourante a ainsi été en mesure de faire valoir son point de vue, ce qu'elle admet implicitement lorsqu'elle allègue dans son courrier du 29 janvier 2010 au Conseil communal être directement impliquée dans l'élaboration des plans.

5.

La recourante reproche au plan directeur de quartier "D." d'imposer une taille et une disposition des différents périmètres d'évolution des constructions inégales entre ses propres parcelles et celles faisant l'objet du plan de quartier "C.".

5.1.

Le plan directeur de quartier "D." distingue différentes règles qui doivent régir les plans de quartier selon qu'elles soient dispositives, à savoir subsidiaires, de principe, c'est à dire dont les détails doivent encore être définis et contraignantes, ce qui implique que le plan de quartier doit les respecter dans le principe et dans le détail. Parmi ces dernières mesures figurent les distances des constructions à l'axe de la route (alignement), la distance des constructions à la zone viticole et, s'agissant des constructions proprement dites, le sens du faîte et l'orientation de la façade principale. Ces éléments sont les mêmes pour tous les secteurs et la recourante ne saurait voir sous cet aspect une quelconque inégalité de traitement. S'agissant de l'évolution des constructions, les surfaces d'accès et les places de stationnement ainsi que les chemins piétonniers, ils font partie du contenu de principe et ils peuvent être modifiés dans leur emprise lors de l'élaboration du plan de quartier. Quant aux distances aux limites respectées pour les constructions principales, les accès pour les véhicules et les piétons, ces éléments appartiennent au contenu du dispositif et ne constituent que des propositions qui peuvent être écartées. En raison même des modifications possibles concernant ces contenus, la recourante n'est pas à même d'invoquer une inégalité de traitement qui à ce stade de la procédure l'affecterait.

5.2.

Le plan d'aménagement de la commune de X. range la parcelle n° 3957 en zone d'habitation à moyenne densité soumise à plan de quartier. Selon un extrait du registre foncier délivré le 17 mars 2004, sa surface est de 8'147m². À teneur du RA de la commune, les prescriptions applicables à cette zone sont celles de la zone d'habitation à moyenne densité faisant l'objet de l'article 12.05 du règlement précité. Selon cette disposition, cette zone est vouée aux habitations collectives groupées ou individuelles. Le taux d'occupation du sol est fixé à 25 % au maximum, ce taux pouvant atteindre 30 % au maximum pour l'habitat groupé. Le taux d'occupation est défini par l'article 14 RELCAT comme étant le rapport entre l'emprise au sol des bâtiments et la surface constructible d'un bien-fonds. Il est exprimé en pourcent. Il est une norme de police des constructions qui contribue à la création d'un milieu agréable pour l'habitat en sauvegardant le caractère d'un tissu bâti par le biais de la limitation de la densité des habitations sur chaque parcelle (Marti, Distance, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, pages 151, 152). Cet auteur le définit comme le rapport numérique entre la surface brute du plus grand plan d'étages d'un bâtiment et la surface totale du bien-fonds qui le supporte (Marti, op. cit. page 154; RJN 1997 page 265).

Selon le plan de quartier et son rapport justificatif, la parcelle n° 3957 comporte le périmètre d'évolution A destiné à l'habitat collectif de 5'000m² et le périmètre d'évolution B destiné à l'habitat individuel groupé de 3,147m². Ces périmètres d'évolution correspondent à la surface constructible totale de la parcelle. L'emprise maximale au sol pour le périmètre A est de 1'250m² (5'000 x 25/100) et pour le périmètre B de 944,10m² (3'147 x 30/100). L'emprise au sol maximale sur la parcelle n° 3957 est ainsi de 2'194,10m², ce qui représente un taux d'occupation moyen de 26,9 % (2'194,10 / 8'147). La recourante ne démontre pas en quoi cette calculationserait fautive ni comment elle arrive elle-même à une emprise des périmètres d'évolution des constructions d'environ 3'580m² sur la parcelle en question entraînant un taux d'emprise brut au sol de 44 %.

A cela on peut ajouter ce qui suit : les deux parcelles de la recourante (n° 3958 et n° 5062) ont une surface respectivement de 6'456 m² et 6'426m² et une emprise au sol maximale au taux possible de 30 % de 3'864,6m². Si l'on ajoute à ce chiffre, le plus favorable à la recourante, celui de l'emprise brute réelle au sol de la parcelle n° 3957, soit 2'194,10 m², on obtient une emprise brute au sol des trois parcelles de 6'058,7m², se situant dans la limite de l'emprise au sol maximale admis par le plan directeur "D." et le RA qui est de 6'270,9 m² selon le rapport justificatif du plan de quartier "D." adopté par le Conseil communal et approuvé par le DGT (page 7 in initio). De ce point de vue également, le grief d'inégalité de traitement n'est pas fondé. Le recours sera en conséquence rejeté.

6.

6.1.

Conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Les frais de la présente procédure, qui comprennent les émoluments et les débours, sont supportés par la recourante. En application de l'arrêté temporaire fixant le tarif des frais des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative du 22 octobre 2010, l'émolument peut être arrêté à Fr. 1'000.■ auxquels s'ajoutent les débours à raison de 10 % de ce montant, soit au total à Fr. 1'100.■ couverts par l'avance de la recourante.

6.2.

Selon l'article 48 LPJA, l'autorité de recours peut allouer d'office ou sur requête une indemnité de dépens à l'administré qui a engagé des frais, à condition que les mesures qu'il a prises lui paraissent justifiées. Il convient d'assimiler à l'administré qui a engagé des frais en procédure de recours pour la défense de ses intérêts, les tiers intéressés (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise page 185, 190; RJN 1988 p.251).

Conformément à l'article 49 de l'arrêté du 22 décembre 2010 précité, les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté et du résultat obtenu. Dans le cas d'espèces, la partie qui prétend à des dépens a déposé un état des honoraires et des frais décrivant une activité déployée du 19 novembre 2008 au 14 novembre 2011 en détaillant les diverses interventions du mandataire et en indiquant pour chacune d'elles le temps qu'il y a consacré, aboutissant à un montant total de Fr. 12'034.40.

L'indemnité due pour la procédure devant le Conseil d'Etat ne saurait couvrir les activités antérieures à la décision attaquée, à savoir la décision de la commune de X. du 7 octobre 2011. Selon la jurisprudence de la Cour de droit public du Tribunal cantonal, la rédaction d'un recours par un avocat expérimenté et diligent qui représentait déjà son client dans la procédure d'opposition aurait consacré à cette seule prestation quelque quatre heures (CDP 2011.79, du 3 mai 2011). En l'espèce et par analogie, il y a lieu de retenir les cinq heures alléguées à la rédaction des observations ainsi que les quinze minutes de conférence téléphonique mentionnées, le dossier étant connu de longue date par le tiers intéressé au moment où la commune de X. a statué. Au tarif moyen de 250.■/heure retenu en principe par la Cour de droit public (CDP 2010.142 du 10 juin 2011), il convient d'ajouter à ce montant les débours, à raison de 10 % des honoraires (art. 54 de l'arrêté précité) et la TVA de 8 %. Ainsi, le montant total et arrondi des dépens s'élève à Fr. 1'560.■ tout compris, qui doit être mis à la charge de la recourante qui succombe.

Par ces motifs, Le Conseil d'Etat ,

décide:

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de la présente procédure, comprenant un émolument de Fr. 1'000.■ auxquels s'ajoutent les frais par Fr. 100.■ soit au total Fr. 1'100.--, couverts par son avance sont mis à la charge de la recourante.
3. Une indemnité de dépens de Fr. 1'560.■ tout compris est allouée au tiers intéressé, à charge de la recourante.

Neuchâtel, le 2 mai 2012

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente, La chancelière,

G. Ory S. Despland

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