

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.161 vom 23. Januar 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-01-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.161

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.161 du 23 janvier 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.161 del 23 gennaio 2013

Regeste

Les recourants ont invoqué trois griefs principaux: une demande de dépollution de leurs parcelles, une opposition au creusement du sous-sol pour faire des garages et des caves sur la moitié de la parcelle concernée par le plan spécial (crainte d'affaissement), et enfin, une demande de hausse du nombre de places de parc prévu sur le site. En l'espèce et s'agissant du tassement des immeubles, cette question relève essentiellement de la procédure du permis de construire et sera donc analysée ultérieurement. Le grief relatif au nombre insuffisant de places de parc peut être rejeté puisque les calculs effectués dans le plan spécial sont conformes à la loi. Enfin et concernant la pollution, il n'existe aucune obligation d'assainissement en vertu des dispositions sur les sites pollués, il y a des mesures relativement importantes exposées dans le rapport explicatif du projet pour assurer le suivi de la pollution, et l'objet de la présente procédure ne porte que sur la parcelle concernée par le plan spécial et non pas sur les parcelles des recourants. Pour tous ces motifs, le recours a été rejeté, et le plan spécial, approuvé.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.X. est propriétaire du bien-fonds Y., sis sur le territoire communal de Z.. Le site est inscrit au cadastre neuchâtelois des sites pollués (CANEPO).

B.Le propriétaire souhaite valoriser ce terrain en y développant deux opérations, l'une immobilière, l'autre commerciale. La première, tend à la réalisation de quatre immeubles d'habitation collective, et la seconde, à la construction d'un magasin de quartier d'une surface de vente d'environ 600 m². Les bâtiments existants sont voués à être démolis. En date du 29 juin 2011, une séance d'information publique s'est déroulée afin de présenter le projet à la population.

C.Pour la Commune de Z., ces projets présentent de multiples intérêts car ils permettent, d'une part, la remise en état d'un site pollué et la démolition de bâtiments industriels disgracieux au profit d'un projet urbanistique important, et, d'autre part, le maintien d'une offre commerciale répondant aux besoins quotidiens de la population (cf. décision sur opposition du 30 avril 2012 du Conseil communal de Z., let. b).

D.Selon le plan d'aménagement du local sanctionné par le Conseil d'État le [***], la parcelle Y. est affectée en zone mixte 1 et soumise à plan de quartier. Toutefois, afin d'améliorer la qualité du projet, le Conseil communal a décidé de recourir à la procédure du plan spécial régit par les articles 89 ss de la loi cantonale du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire (LCAT) (cf. décision sur opposition du 30 avril 2012 du Conseil communal de Z., let. c).

E. Le 12 juillet 2011, le Département de la gestion du territoire, par son service de l'aménagement du territoire, a préavisé favorablement le plan spécial ["****"] sur la Commune de Z..

F. Par arrêté du Conseil général du 21 juillet 2011, le règlement plan spécial ["****"] a été adopté.

G. Le plan spécial ["****"] pour l'implantation d'un centre commercial et de quatre immeubles d'habitation dans la ville basse a été mis à l'enquête publique du vendredi 28 octobre au lundi 28 novembre 2011.

H. Par courrier du 28 novembre 2011, une opposition collective des voisins du périmètre du plan spécial a été déposée à l'administration communale. Les opposants ont indiqué, au préalable, qu'ils ne s'opposaient pas directement à la construction elle-même, mais bien plutôt aux fondations qui seront construites en vue des futurs projets immobiliers. Les opposants ont ensuite fait valoir trois arguments. Premièrement, ils ont évoqué un risque d'abaissement de la nappe phréatique ainsi qu'un tassement de plusieurs immeubles construits. Deuxièmement, ils ont invoqué que le nombre de places de parc projeté était insuffisant. Troisièmement, ils ont indiqué que le plan spécial n'établissait aucune mesure pour dépolluer les éventuelles parcelles voisines au plan spécial. Ils ont demandé à cet égard des garanties quant à la prise en charge des frais de dépollution par le propriétaire de la parcelle Y..

I. En date du 9 février 2012, une séance de conciliation a eu lieu avec les opposants. Malgré cela, l'opposition collective a été maintenue, par courrier non daté, reçu le 9 mars 2012, par l'administration communale de Z..

J. Le 28 mars 2012, une entrevue a eu lieu entre les opposants, la commune, et le service cantonal de l'énergie et de l'environnement (SENE). L'opposition collective a toutefois été confirmée par courrier du 30 mars 2012.

K. En date du 20 avril 2012, le Conseil communal de Z. a rendu une décision rejetant l'opposition. L'autorité intimée a relevé, s'agissant des éventuels tassements ou abaissements, que ces questions concernaient avant tout la procédure du permis de construire et les mesures prises à cette occasion. Pour ce qui est de l'impact sur la nappe phréatique, l'autorité intimée a indiqué que cette question visait manifestement un intérêt public qu'il n'appartenait pas aux opposants de défendre. L'autorité a ensuite mentionné que tant les places par logement que les places pour le commerce respectaient les minimas prévus par les lois et règlements applicables. Finalement, l'autorité intimée a encore retenu que selon les études menées sur la parcelle Y., ainsi que celles alentour, une forte teneur en plomb avait été constatée, sans toutefois que la pollution atteignent des valeurs engendrant une obligation d'assainissement.

L. Par mémoire du 25 mai 2012, A. et B., agissant au nom des propriétaires concernés ont recouru contre la décision communale. En substance, les recourants ont fait valoir que si la Commune a prévu un plan spécial, c'était en raison de la grave pollution du site. Ils ont demandé de manière formelle que le plan prévoie rapidement la manière de dépolluer leurs parcelles dépassant les valeurs indicatives de l'Ordonnance fédérale du 1er juillet 1998 sur les atteintes portées au sol (OSol) afin de les rendre exemptes de métaux lourds et de pouvoir les retirer du site pollué. En outre, les recourants ont indiqué craindre l'affaissement de leurs immeubles et ont donc maintenu leur opposition au creusement du sous-sol pour

faire des garages et des caves sur la moitié de la parcelle Y.. Finalement, ils ont estimé que le nombre de places de parc prévu sur le site était largement insuffisant, pouvant créer une situation anarchique et dangereuse à proximité d'un collège.

M.Par courrier du 12 juillet 2012, le propriétaire de la parcelle Y., X. a transmis ses observations sur le recours. Il a indiqué se référer aux motifs de la décision attaquée.

N.En date du 16 juillet 2012, l'autorité intimée a fait part de ses observations sur le recours. En résumé, elle a déclaré, s'agissant des conclusions, qu'il convenait de se référer à celles de l'opposition collective. Elle a également relevé que la motivation était trop sommaire. L'autorité intimée a conclu au rejet du recours.

O.Par mail du 27 novembre 2012, le géologue cantonal, sur demande de l'autorité de céans, a indiqué que le site ne présentait pas de danger répertorié lié à la géologie, mais uniquement un danger d'inondation. A son avis, les particularités géologiques du site sont à prendre en compte au niveau du permis de construire et ne doivent pas être réglées dans le détail au stade du plan spécial.

P.Par courrier du 6 décembre 2012, l'autorité intimée a appuyé les propos du géologue cantonal.

Considérant en droit:

1.

Le recours collectif a été interjeté dans les formes et délai prévus par les articles 34 et suivants de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. Les recourants sont tous propriétaires de parcelles qui sont à proximité immédiate du plan spécial. Tous doivent donc être considérés comme des voisins qui possèdent la qualité pour recourir au sens de l'article 32, lettre a LPJA. Le recours collectif est donc recevable.

2.

2.1.

Dans un premier temps, les recourants font valoir que le projet de construction prévu risque de tasser plusieurs immeubles alentour déjà construits, ainsi que d'abaisser la nappe phréatique.

2.2.

Les plans spéciaux font partie des plans d'affectation communaux (article 43, alinéa 2 LCAT). Il s'agit de plans d'affectation spéciaux, qui permettent d'individualiser le régime du plan d'affectation général, tout en favorisant des solutions plus globales que l'autorisation de construire (cf. Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 274; Brandt/Moor, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, N. 95 ad. article 18). Les plans spéciaux prévus par le droit neuchâtelois réglementent une partie du territoire communal et permettent de régler des problèmes particuliers de planification tels l'aménagement de quartiers, les centres d'achat, l'exploitation des gisements de matériaux, les décharges et les manèges (article 65 LCAT). Ils peuvent déroger au plan d'aménagement ainsi qu'aux gabarits et aux distances légales par rapport aux forêts, aux vignes et aux routes (article 66, alinéa 1 LCAT). Ils doivent régler l'affectation, le degré maximal d'utilisation des terrains, les gabarits ainsi que les questions d'équipement des terrains. Ils peuvent

incorporer des dispositions du même type que celles figurant à titre facultatif dans le règlement d'aménagement selon l'article 59, alinéa 2, LCAT, concernant par exemple l'ordre, l'implantation, la hauteur et la longueur des constructions, le nombre de niveaux, etc. (article 67 LCAT). En outre, l'article 68 LCAT autorise le regroupement des constructions pour autant que la densité, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol soient respectés en considérant l'ensemble des terrains compris dans le périmètre du plan spécial. Les plans spéciaux sont adoptés selon la même procédure que le plan d'aménagement (article 89 et ss LCAT).

L'instrument que représente le plan d'affectation spécial sert à résoudre un problème lié à un besoin d'individualisation du régime à fixer qui relève d'une exigence de cohérence et de coordination. Il peut s'agir de cohérence à un certain périmètre, dont la valorisation demandera la délimitation exacte de l'implantation des immeubles, une adéquation maximale entre les constructions et les équipements, une unité de style, voire un remembrement parcellaire. Il peut s'agir aussi de cohérence externe, tenant à l'intégration d'une construction ou d'une installation dans son contexte spatial et environnemental, lorsque les impacts sont tels qu'ils ne peuvent être maîtrisés que par la coordination d'un ensemble de mesures. Il s'agit enfin et surtout d'assurer la cohérence avec les objectifs du plan directeur cantonal, de même que, plus largement, avec les stratégies d'aménagement du territoire définies par les autorités fédérales qui précisent les buts et principes posés aux articles 1 à 3 LAT (Brandt / Moor, op. cit., N. 96 et 97 ad. article 18). En zone à bâtir, les plans d'affectation spéciaux visent plus précisément à assurer, dans un périmètre donné, une urbanisation harmonieuse, économisant l'espace et rationalisant les investissements publics et privés (Brandt/Moor, op. cit., No 101 ad article 18).

2.3.

Compte tenu de ce qui précède et s'agissant du tassement des immeubles, cette question relève essentiellement de la procédure du permis de construire. En effet, c'est à ce moment-là que le projet de construction sera développé dans le détail, et qu'il conviendra de vérifier que toutes les mesures utiles auront été prises. Au stade de la procédure de plan spécial, cet élément n'entre pas en considération, raison pour laquelle le préavis du SAT du 12 juillet 2011 ne contient pas de rubriques à ce sujet. Il s'agit, en effet, d'une problématique d'ingénierie et de respect des règles de l'art qui ne pourra être réglée que dans le cadre de la finalisation du projet. Le géologue cantonal approuve également cette vision des choses.

Quoiqu'il en soit, il convient de préciser qu'une étude géotechnique a été menée par C. sur demande du détenteur du site et vue par le SENE. Il ressort de son rapport du 9 août 2011 que les tassements attendus sont ainsi au maximum de moins de 1mm à proximité immédiate des travaux de fouille. Il est ajouté que ces estimations de tassements ne sauraient causer des dégâts aux bâtiments de sorte que l'on ne s'attend pas à des tassements différentiels significatifs qui provoqueraient l'apparition de fissures.

Au vu de ce qui précède, ce grief doit être rejeté.

2.4.

Pour ce qui est de la nappe phréatique, l'impact éventuel qu'elle pourrait subir vise un intérêt public. Dès lors, les recourants n'ont pas la qualité de défendre un tel intérêt dans la mesure où ils ne sont pas plus atteints que d'autres par cette problématique.

De toute manière, les mesures destinées à protéger la nappe phréatique ont été prises. En effet, l'article 24 du règlement du plan spécial du 31 août 2011 prévoit que le niveau de la nappe phréatique sera garanti par des mesures techniques qui capteront l'eau en amont de la fouille, la dirigeront au travers de l'ouvrage, et la restitueront en aval de façon à maintenir des conditions d'écoulement similaires à celles existant actuellement.

Au vu de ce qui précède, ce grief doit également être rejeté.

3.

3.1.

Deuxièmement, les recourants soutiennent que les places de parc prévues dans le plan spécial sont insuffisantes.

3.2.

Selon l'article 26 du règlement cantonal d'exécution de la loi sur les constructions, du 16 octobre 1996 (RELConstr.), "toute construction ou installation nouvelle ou faisant l'objet d'importantes transformations ou d'un changement d'affectation doit disposer, sur fonds privés et à proximité immédiate, de places de stationnement pour les véhicules automobiles et pour les deux-roues, ainsi que de places de stationnement destinées à couvrir des besoins particuliers".

Les articles 27 ss dudit règlement concrétisent cette norme en apportant certaines précisions. Le nombre de places de parc est défini par le Conseil communal (article 29) sur la base des annexes 1 et 2 du règlement qui définissent rigoureusement les places de parc nécessaires à chaque construction.

3.3.

En ce qui concerne le besoin pour les habitations, le RELConstr. prescrit, à son annexe 1 et pour les habitations collectives, une case par 80-100 m² de surface brute de plancher, minimum une case par appartement, et +10% pour les visiteurs.

En l'espèce, le règlement du plan spécial respecte cette norme puisqu'à son article 21, il est expressément indiqué que c'est cette règle qui s'applique.

3.4.

Concernant la partie "commerce", le RELConstr. prescrit, à son annexe 2 et pour les visiteurs de magasins du groupe I (notamment magasins d'alimentation), 8 cases par 100 m² de vente. Pour le personnel, il s'agit de 2 cases par 100 m² de vente ou de 0,6 place par emploi.

3.5.

Le projet ayant une surface brut de plancher de 3900 m² pour la partie "habitation" et de 600 m² pour la partie "commerce", cela représente 103 places de parc au total (43 + 60). Cette offre peut toutefois être réduite selon l'annexe 2 tableaux 2 et 3 du RELConstr..

Effectivement, puisqu'il y a une ligne ferroviaire cadencée à 20 minutes (catégorie IV du tableau 2) et à moins de 300 mètres du centre, le niveau de qualité de desserte par les transports collectifs est de niveau C (tableau 3).

Le niveau C permet de réduire à 50% les besoins en place de parc tant du personnel que des visiteurs. C'est le choix qui a été adopté par le plan spécial, à savoir 30 places.

3.6.

Il sied de remarquer que les calculs effectués au point 2.8 ss du règlement du plan spécial sont correctes sur le plan juridique. De plus, un emplacement pour les places de parc est prévu sur le plan spécial (sur l'article Y.; cadastre objet du plan spécial). Par conséquent, le grief relatif au nombre insuffisant de places de parc peut être rejeté.

4.

4.1.

Finalement, les recourants invoquent que le plan spécial n'établit aucune mesure pour dépolluer les parcelles voisines du plan spécial. Ils demandent que le plan spécial prévoie la manière de rendre les parcelles dépassant les valeurs indicatives de l'Ordonnance fédérale sur les atteintes portées au sol du 1er juillet 1998 (OSol) exemptes de métaux lourds. De plus, ils exigent des garanties pour que les frais de dépollution soient pris en charge par le propriétaire du site pollué.

4.2.

Selon l'article 32c alinéa 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), "les cantons veillent à ce que soient assainis les décharges contrôlées et les autres sites pollués par des déchets, lorsqu'ils engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes ou qu'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent. Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur la nécessité de l'assainissement, sur les objectifs et sur l'urgence des assainissements". L'alinéa 2 du même article mentionne que "les cantons établissent un cadastre, accessible au public, des sites pollués".

Le Conseil fédéral a ainsi adopté l'ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (OSites), et le canton de Neuchâtel a créé le cadastre neuchâtelois des sites pollués (CANEPO).

L'article 3 OSites prévoit que "les sites pollués ne peuvent être modifiés par la création ou la transformation de constructions et d'installations que: s'ils ne nécessitent pas d'assainissement et si le projet n'engendre pas de besoin d'assainissement (let. a), ou si le projet n'entrave pas de manière considérable l'assainissement ultérieur des sites ou si ces derniers, dans la mesure où ils sont modifiés par le projet, sont assainis en même temps (let. b)".

Pour déterminer si un site est pollué ou non, il convient de mener une investigation préalable (article 7 OSites). Ensuite, conformément à l'article 8 alinéa 1 OSites, "l'autorité examine, sur la base de l'investigation préalable, si le site pollué nécessite une surveillance ou un assainissement en vertu des articles 9 à 12". Enfin, comme prévu par l'alinéa 2 du même article, l'autorité "mentionne dans le cadastre que le site pollué: nécessite une surveillance (let. a); nécessite un assainissement (let. b); ne nécessite ni surveillance ni assainissement (let. c)".

C'est sur la base des annexes de l'OSol qui permettent notamment d'évaluer les atteintes chimiques, biologiques et physiques portées aux sols, en fixant des teneurs maximales à ne pas dépasser, qu'est déterminée la qualification du site (cf. paragraphe précédent).

4.3.

Dans le cadre de l'investigation préalable de la parcelle 6212 (art. 7 OSites), le propriétaire a mandaté en janvier 2004 le bureau Geotest à Neuchâtel pour effectuer une investigation historique. En juin et juillet 2006, une investigation technique a été effectuée, incluant des prélèvements et analyses d'eau souterraines, de sol et de sous-sol. Il est ressorti des conclusions du rapport d'investigation de Geotest, daté du 12 juillet 2006, que la parcelle était polluée et qu'elle devait être inscrite au CANEPO, mais qu'un assainissement du site n'était pas nécessaire compte tenu du faible niveau de contamination observé des eaux souterraines en aval immédiat du site. Cependant, il a également été mentionné que le site devait nécessiter une surveillance conformément aux articles 8 et 9 alinéa 1 let. b OSites. En avril 2009, sur la base des résultats de l'investigation technique, le SENE a qualifié dans le CANEPO le site pollué de "site pollué nécessitant une surveillance" (article 8 OSites).

4.4.

En mars 2012, suite à des prélèvements et analyses effectuées en octobre 2011 par le SENE, le Dr. D., mandaté par ledit service, a rendu un rapport sur la pollution des sols au plomb dans les parcelles d'habitation entourant le site du CANEPO. Il en ressort, sur la base des informations disponibles, qu'il n'y a pas de menace réelle ni de risque élevé pour la santé de la population vivant actuellement sur les parcelles polluées.

Il est également précisé en p. 9 du rapport "qu'il y a toutes les raisons de penser qu'en l'absence de mesures de dépollution, la concentration de plomb dans les sols restera relativement constante dans les années à venir".

Enfin et sur le plan juridique, il sied de constater que la limite imposant l'obligation d'assainir selon l'annexe I de l'OSol (1000 ppm) n'est de loin pas atteinte (maximum de 642 ppm avec une moyenne de 209 ppm et un écart-type de 167 ppm). C'est pour cette raison que le Dr. D., conformément à l'article 34 alinéa 2 LPE en lien avec l'article 9 OSol, s'est contenté de souhaiter la mise en place de mesures de restriction et d'interdiction d'utilisation pour les parcelles les plus polluées (notamment liées aux risques d'ingestion de terre par de jeunes enfants ainsi que de la consommation de produits du jardin sur les parcelles les plus polluées (plus de 200 ppm).

4.5.

Enfinement, il convient de préciser qu'au sein du site pollué, seul le bien-fonds Y. fait l'objet du plan spécial [****] (CANEPO n° 6404-E-0186). Bien que l'autorité de céans comprenne les craintes légitimes des propriétaires liées à la pollution de leurs propres parcelles, il sied de constater qu'une éventuelle procédure à ce sujet ne peut intervenir dans le cadre du plan spécial.

En effet, l'éventuel contrôle par l'autorité de céans de l'obligation d'assainir ne peut porter que sur la parcelle Y., objet du plan spécial, et non sur les parcelles alentour. A cet égard, il y a lieu de relever que rien ne laisse penser que la construction du site risque d'accroître la pollution. De plus, le rapport d'aménagement à l'appui du plan spécial d'août 2011 prévoit déjà certaines mesures propres à assurer et à vérifier que la pollution restera stable (prélèvements d'eaux, installation de deux piézomètres supplémentaires, plan de gestion des déchets, suivi de la démolition et des terrassements par un spécialiste, matériaux à évacuer conformément à l'ordonnance sur le traitement des déchets (OSol)) (Cf. rapport d'aménagement p. 40 et 41).

Ainsi et si les recourants souhaitent agir contre l'État pour un éventuel manquement à son obligation de contrôle et d'assainissement des sites pollués pour leurs propres parcelles au sens de la LPE (art. 32c ss LPE) ou de la loi cantonale du 13 octobre 1986 concernant le traitement des déchets (LTD) (art. 16 ss LTD), ils devront introduire une procédure indépendante de la présente affaire (celle-ci concerne exclusivement l'adoption du plan spécial).

4.6.

Vu les éléments mentionnés ci-dessus, à savoir: aucune obligation d'assainissement en vertu des dispositions sur les sites pollués, les mesures relativement importantes prévues dans le rapport explicatif pour assurer le suivi de la pollution et l'objet de la présente procédure limité à l'examen du plan spécial, le grief invoqué par les recourants tombe à faux.

5. Au vu de tout ce qui précède, le règlement plan spécial ["****"] est conforme à la législation en vigueur, de sorte qu'il convient de rejeter le recours et d'approuver ledit plan spécial.

6.

6.1.

Selon l'article 47 alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Vu l'issue de la procédure, les frais d'un montant total de Fr. 1'650.- sont mis à la charge des recourants et sont imputés sur l'avance de frais versée le 18 juin 2012.

6.2.

Il n'est pas alloué de dépens (art. 48 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'État,
décide:

1. Le recours du 25 mai 2012 contre la décision de la Commune de Z. du 30 avril 2012 est rejeté;

2. Le règlement concernant le plan spécial ["****"], signé par le Conseil communal de Z. en date du 31 août 2011, est approuvé;

3. Un émolument de Fr. 150.■, et des frais s'élevant à Fr. 1'500.■, sont mis à la charge des recourants. Ils sont imputés sur l'avance de frais versée le 18 juin 2012;

4. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 23 janvier 2013

Au nom du Conseil d'Etat

Le président, La chancelière,

P. Gnaegi S. Despland

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