

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.160 vom 5. Februar 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-02-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.160

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.160 du 5 février 2014

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.160 del 5 febbraio 2014

Regeste

Projet de plan spécial destiné à permettre l'extension d'un EMS existant, afin d'augmenter des espaces communs et le nombre de chambres individuelles, mais pas de résidents. Opposition d'un propriétaire voisin rejetée par le Conseil communal. Recours. Les nouveaux griefs ne sont en principe pas admis en procédure de recours, sauf étroite connexité avec l'objet du litige. In casu, certains nouveaux griefs remplissent cette condition, de sorte qu'ils peuvent être examinés dans le cadre de la présente procédure. L'affectation, l'ordre des constructions, la hauteur à la corniche et les gabarits prévus par le règlement du plan spécial sont strictement identiques à ceux de l'actuelle zone. Par ailleurs, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol, l'indice d'espaces verts et la longueur maximale, qui divergent de la réglementation existante, ne vident pas le plan d'affectation communal de sa substance au point de permettre une construction en totale disproportion par rapport au quartier. Intérêt public du projet. Pas de violation de l'intérêt privé du voisin car sa situation ne sera pas péjorée. La perte de valeur alléguée de sa propriété relève du droit privé. Rejet du recours. _____ Par arrêt du 20 novembre 2014 (Réf.: [CDP.2014.65-AMTC]), le Tribunal cantonal a admis le recours déposé contre la présente décision.

Volltext

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 20.11.2014 [CDP.2014.65-AMTC]

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

A.

Le 11 janvier 2012, le service de l'aménagement du territoire (ci-après: le SAT) a reçu de la commune de A. un projet de modification partielle du plan d'aménagement communal dans le secteur "B.". Selon le rapport qui l'accompagnait, cette modification avait pour objectif de densifier le site formé par les biens-fonds [a], [b], [c] et [d] du cadastre de A. et de rendre possible l'agrandissement de l'EMS "B." en améliorant les conditions d'accueil des résidents, soit en créant davantage de chambres individuelles et en augmentant le nombre de locaux communs complémentaires.

Ce projet a fait l'objet d'une séance d'information de la population le 8 février 2012.

B.

Dans son préavis de synthèse du 10 avril 2012, le SAT a exposé que vu la nature et l'importance des dispositions supplémentaires à intégrer au règlement d'aménagement pour

ce secteur, l'établissement d'un plan spécial était plus approprié qu'une modification partielle du plan d'aménagement communal. Le SAT a dès lors sollicité un certain nombre de modifications.

C.

Le 4 juillet 2012, le Conseil général de A. a adopté le plan spécial "B.". Selon le rapport d'aménagement au sens de l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000 (abrégé ci-après: rapport 47 OAT), l'objectif est d'agrandir le home afin de l'adapter aux besoins des pensionnaires, notamment en proposant davantage de chambres individuelles tout en conservant le même nombre de résidents (50 personnes). Le projet consiste donc à transformer les chambres doubles et à créer de nouvelles chambres individuelles, mais aussi à compléter les espaces communs par des petits salons et une salle de projection. Il est donc prévu de prolonger le bâtiment actuel accolé à la maison de maître vers le sud, sur trois niveaux, ainsi que devant ladite maison sur un seul niveau partiellement enterré, de manière à maintenir les dégagements sud et ouest de cette ancienne bâtisse.

D.

Mis à l'enquête publique, le plan spécial a fait l'objet, le 19 septembre 2012, d'une opposition de X., propriétaire de l'article [e] du cadastre de A., sur lequel est érigée une maison d'habitation. Ce bien-fonds est situé au sud-est du périmètre du plan spécial. X. (ci-après: l'opposant, respectivement le recourant) a reproché au projet de "léser assez gravement" ses intérêts, notamment financiers, vu son emprise sur l'environnement. Il a demandé que la longueur de la future façade à l'est soit limitée à 30 m avant un décrochement d'au moins une demi-largeur est/ouest; que des cyprès hauts de 5 m soit plantés dans le décrochement; que la future façade est et la demi-façade sud soient dépourvues de balcons et de fenêtres, à l'exception d'impostes à 2 m de hauteur; et que le nouveau bâtiment soit limité à deux étages. L'opposant a déclaré "réserver ses droits futurs sur d'autres considérations, notamment l'article 94 LCAT" et a sollicité un échange de correspondance préalable pour trouver un arrangement.

E.

L'EMS "B." (ci-après: l'EMS) s'est déterminé le 13 novembre 2013, concluant à la levée de l'opposition. Il a relevé en bref que la mise à l'enquête portait sur un plan spécial et non sur un permis de construire, que l'opposant n'invoquait aucun argument permettant de mettre en doute l'utilité du plan spécial et pourrait faire valoir ses griefs dans le cadre de la procédure de permis de construire. Au demeurant, de l'avis de l'EMS, l'opposant n'était pas touché par le plan spécial, sa maison étant entièrement dissimulée par des feuillages et son bien-fonds étant séparé du périmètre du plan spécial par une route.

F.

F.a.

Suite à la fusion, la commune est devenue celle de C. au 1er janvier 2013. Le 16 avril 2013, elle a remis les observations de l'EMS à l'opposant, en l'informant qu'il pouvait prendre position s'il le souhaitait.

F.b.

Le 13 mai 2013, l'opposant a maintenu sa position. Il a également prié la commune de lui remettre "le texte justifiant la modification du règlement d'aménagement de la commune ()".

F.c.

La commune lui a répondu le 21 mai 2013 que les documents demandés figuraient dans le dossier mis à l'enquête publique qu'il avait pu consulter et qu'il lui était loisible de les consulter à nouveau.

G.

Par décision du 4 juin 2013, le Conseil communal a rejeté l'opposition. Il a d'abord relevé qu'il ne traiterait que les arguments de l'opposant relatifs à la conformité au droit du plan spécial proposé, et non les arguments relatifs à un projet de construction particulier.

Le Conseil communal a ensuite indiqué que certes, l'actuelle zone d'habitation à faible densité 2 prévoyait une longueur maximale de 30 m, alors que le plan spécial prescrivait une longueur maximale de 55 m. Toutefois, ces 55 m correspondaient au maximum autorisé par l'article 59, alinéa 3 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire; au surplus, le plan spécial imposait un décrochement dans la façade au bout de 30 m afin de préserver l'esthétique des lieux. Enfin, l'opposant n'expliquait pas en quoi cette dérogation porterait atteinte à ses intérêts et il existait un intérêt public prépondérant à assurer une meilleure qualité de vie à la population âgée amenée à résider dans l'EMS.

S'agissant de la proposition de l'opposant d'arboriser le secteur entre sa propriété et l'EMS, le Conseil communal a relevé que ce faisant, il n'avançait pas de grief recevable au niveau de la planification et qu'au demeurant, l'article 14 du règlement du plan spécial consacré à l'arborisation (abattage limité et obligation de remplacement) ne dérogeait à aucune disposition d'un autre plan. Au surplus, l'opposant ne disait pas en quoi il serait atteint par l'adoption du plan spécial et sa propriété était bordée d'une haute haie à même de le protéger d'éventuelles nuisances sonores ou intrusions visuelles.

Concernant l'exigence de l'opposant que les futures façade est et demi-façade sud soient dépourvues de fenêtres et de balcons, le Conseil communal a considéré qu'elle était directement dirigée contre un projet de construction, de sorte qu'elle était irrecevable. Au demeurant cette exigence ne permettrait pas de remplir le but d'amélioration de la qualité de vie des résidents.

Enfin, la demande de l'opposant de limiter le futur bâtiment à deux étages pouvait être implicitement rattachée à l'article 10 du règlement du plan spécial, qui prévoyait notamment une hauteur maximale des bâtiments à 7.50 m et des limites altimétriques. Or, la réglementation actuelle prévoyait une hauteur de corniche identique. Par conséquent, le plan spécial ne dérogeait pas au plan de rang supérieur ni au plan de même rang, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de procéder à une pesée des intérêts en présence.

H.

Par mémoire du 3 juillet 2013, l'opposant a recouru contre la décision du Conseil communal, concluant à son annulation et à l'annulation du plan spécial, avec suite de frais et dépens. Extrêmement détaillés, ses arguments peuvent être résumés comme suit.

Formellement, le recourant a reproché aux diverses pièces du dossier d'être contradictoires sur la question de l'affectation des biens-fonds concernés par le plan spécial et a critiqué le

fait qu'une nouvelle séance d'information n'ait pas été organisée suite à la transformation du projet de modification du plan d'aménagement communal en projet de plan spécial.

Quant au fond, le recourant a tout d'abord allégué que les dérogations apportées par le plan spécial par rapport à la situation actuelle étaient disproportionnées; en particulier, il a critiqué le fait que l'indice d'utilisation du sol maximal passe de 0.3 à 0.5, que l'indice d'espaces verts minimal descende de 60 à 45% et a allégué plus généralement que les solutions préconisées étaient intégralement réfléchies pour tirer partie des indices les plus favorables de chaque zone concernée dans le seul but de favoriser les intérêts privés du propriétaire. Un bâtiment réalisé sur la base du plan spécial litigieux serait donc extrêmement massif et en contradiction avec les objectifs de l'aménagement du territoire (intégration au site, amélioration urbanistique, etc.).

Le recourant a ensuite rappelé que le service de la santé publique n'avait pas été en mesure de dire si et quand les travaux prévus pourraient être pris en compte en terme de financement ni de dire si l'EMS serait touché ou non par la diminution des lits découlant de la planification médico-sociale. Pour le recourant, il n'y avait pas d'intérêt public à déroger aux règles du plan d'aménagement communal puisque le propriétaire n'avait pas apporté les garanties précitées.

Par ailleurs, le recourant a invoqué son intérêt privé. Critiquant l'absence de précision du règlement du plan spécial quant à la toiture ■ la hauteur maximale étant la hauteur à la corniche ■ et quant aux décrochements de la façade, il a allégué que sa propriété serait surplombée par la future construction, que la haie ne le protégerait pas des intrusions visuelles et que dite propriété perdrait donc de sa valeur vénale. Au demeurant, la préservation de la vue sur la maison de maître ne servait aucun intérêt public.

Enfin, le recourant a allégué que le plan querellé ne contenait aucune garantie quant à la non augmentation des résidents de l'EMS, avec ses répercussions en termes de nuisances et de trafic.

Le recourant a déposé un certain nombre de pièces et a requis une vision locale, ainsi que l'ensemble des dossiers formant durant les 30 dernières années l'historique des transformations faites dans et autour du home.

I.

L'EMS a déposé ses observations le 30 septembre 2013, concluant au rejet du recours avec suite de frais et dépens. Il a tout d'abord rappelé le contentieux existant depuis de nombreuses années avec le recourant, qui s'opposait systématiquement à tous ses projets. Puis il a contesté les arguments du recourant relatifs à la pesée des intérêts publics et privés en cause, estimant que ce dernier n'avait pas expliqué en quoi ses intérêts privés étaient violés. L'EMS a ensuite rejeté le grief d'incohérence soulevé par le recourant s'agissant de la désignation des différentes zones d'affectation, se référant au descriptif des biens-fonds et des dites zones figurant dans le rapport 47 OAT. L'EMS a également relevé que le Conseil communal n'était pas tenu d'organiser une nouvelle séance d'information publique. Plus loin, l'EMS a allégué qu'il y avait un intérêt public à permettre à des habitants âgés de la commune à vivre leur retraite dans la même localité avec une bonne qualité de vie. Quant aux griefs du recourant relatifs à son intérêt privé, l'EMS a estimé qu'il s'agissait d'hypothèses purement théoriques et qu'il pourrait toujours faire opposition dans le cadre de la procédure de permis de construire. Quant à l'augmentation du nombre de résidents, il

s'agissait là aussi d'une pure hypothèse et cas échéant, le recourant pourrait s'en prévaloir dans le cadre de la demande de permis.

J.

Le 17 octobre 2013, le Conseil communal a, à son tour, déposé ses observations, concluant au rejet du recours avec suite de frais et dépens. À titre préliminaire, il a rappelé que l'objet de la contestation était l'analyse des dérogations du plan spécial aux dispositions actuelles des plans supérieurs ou de même rang, de sorte qu'il était prématuré d'examiner les arguments du recourant relatifs à un projet de construction en particulier. D'autre part, bon nombre de griefs invoqués dans le recours ne l'avaient pas été dans le cadre de l'opposition, de sorte qu'ils sortaient de l'objet de la contestation et ne pouvaient pas être examinés par l'autorité de céans.

S'agissant des griefs formels du recourant, le Conseil communal a estimé qu'ils étaient injustifiés; tout au plus une imprécision s'était-elle glissée dans la désignation d'une zone au considérant 4.3 de sa décision mais elle ne prêtait pas à conséquence et était de toute manière postérieure au dépôt de l'opposition, de sorte qu'il n'avait pas été induit en erreur.

S'agissant des griefs de fond du recourant, le Conseil communal, en bref, a estimé qu'il était inexact de dire que le plan spécial permettrait de réaliser des constructions qui ne pourraient pas s'intégrer au site ni viser une amélioration de la conception urbanistique, dès lors que des bâtiments d'une dimension non négligeable pouvaient déjà être construits à proximité immédiate. Au demeurant, le recourant ne démontrait pas que les dérogations aux plans de rang supérieur ou de même rang étaient disproportionnées, dites dérogations reposant sur l'intérêt public prépondérant de créer des chambres et des espaces de vie plus spacieux, correspondant aux normes actuelles. Par ailleurs, il était hâtif d'invoquer une perte de valeur de la propriété du recourant dans la mesure où, hormis l'augmentation de la longueur maximale, les éléments qu'il mentionnait ne constituaient pas des dérogations à la législation actuelle. Enfin, un plan spécial ne pouvait garantir le nombre de personnes résidant dans une construction.

K.

Le 22 octobre 2013, le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, a accordé un droit de réplique au recourant et a informé les parties qu'il n'estimait pas nécessaire de procéder à d'autres actes d'instruction.

L.

Le 30 octobre 2013, le mandataire de l'EMS a déposé un état de ses frais et honoraires.

M.

Le recourant a déposé sa réplique le 28 novembre 2013. En bref, il a contesté le contenu des observations du Conseil communal et de l'EMS. Il a allégué plus particulièrement que l'ensemble des motifs du recours devait être considéré comme recevable car la commune avait examiné son opposition dans un sens large, d'autant plus qu'il n'était pas assisté d'un mandataire à cette époque; la commune s'était d'ailleurs déterminée sur chaque point du recours dans ses observations.

Cette réplique a été transmise aux autres parties pour information.

N.

Le 29 novembre 2013, le mandataire du recourant a déposé un état de ses frais et honoraires.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Le recours a été déposé dans les formes et délai légaux (art. 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979).

1.2.

En tant que propriétaire du bien-fonds [e] du cadastre de A., immédiatement voisin du périmètre du plan spécial litigieux, le recourant a qualité pour agir au sens de l'article 32, lettre a LPJA.

2.

2.1.

Selon l'article 26 LPJA, la décision peut faire l'objet d'un recours. En vertu du principe de disposition, il appartient aux parties de décider si et dans quelle mesure elles entendent soumettre la décision à l'autorité de recours. L'objet du recours, nommé aussi objet de la contestation, est incorporé par la décision et comprend tous les rapports juridiques au sujet desquels l'autorité qui a statué s'est prononcée d'une manière qui la lie ou sur lesquels, d'après une interprétation correcte de la loi, elle aurait dû se prononcer de manière contraignante. L'objet de la contestation délimite ainsi, en principe, le cadre des rapports juridiques susceptibles d'être examinés par l'autorité de recours. L'objet du litige représente, quant à lui, l'objet effectif du recours et comprend tous les aspects de la décision ■ plus précisément du dispositif de celle-ci ■ que le recourant conteste. Il n'y a donc pas nécessairement identité entre l'objet de la contestation et l'objet du litige. L'autorité de recours ne se prononce en principe que sur les points qui, dans le cadre de l'objet de la contestation, sont effectivement litigieux. Elle n'examine d'autres aspects de la décision, excédant l'objet du litige, que s'ils sont en étroite connexité avec celui-ci. En aucun cas, l'objet du litige ne peut s'étendre à des éléments qui ne sont pas compris dans l'objet du recours. Le fait que l'autorité de recours ne soit pas liée par les motifs invoqués par les parties n'y change rien: le fait d'examiner des prétentions et des griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure détournerait la mission de contrôle de l'autorité de recours, violerait la compétence fonctionnelle de l'autorité inférieure et enfreindrait le principe de l'épuisement des voies de droit préalables (ATF 9C_441/2008 du 10 juin 2009, consid. 2.2; RDAF 1999 I p. 255; B. Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, pp. 390-391; R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 118).

2.2.

En l'occurrence, dans son opposition, le recourant estimait, en substance, que la pesée des intérêts était déséquilibrée en faveur de l'EMS, que le bien-fonds dont il était propriétaire perdrait de sa valeur vénale et il a émis plusieurs requêtes. Il demandait que la longueur de la future façade à l'est soit limitée à 30 m avant un décrochement d'au moins une demi-largeur est/ouest; que des cyprès hauts de 5 m soit plantés dans le décrochement; que la future façade est et la demi-façade sud soient dépourvues de balcons et de fenêtres, à l'exception d'impostes à 2 m de hauteur; et que le nouveau bâtiment soit limité à deux

étages. Dans sa décision, le Conseil communal a traité tous ces griefs de manière détaillée. Ils constituent ainsi l'objet du litige.

2.3.

Dans son mémoire, le recourant reprend ses précédents griefs mais en ajoute d'autres. Selon la jurisprudence et la doctrine précitées, ces nouveaux griefs ne sont en principe pas recevables, sauf si l'on doit admettre une étroite connexité avec l'objet du litige. Une telle connexité peut être admise lorsque l'objet du litige ne peut pas être tranché sans examiner un point qui n'est pas litigieux. On doit pouvoir parler d'un état de fait commun et l'autorité dont émane la décision doit avoir pu se déterminer sur les questions connexes examinées par l'autorité de recours (arrêt du TAF D-6561/2001 du 24 octobre 2007, consid. 1; P. Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 688).

2.4.

En l'occurrence, les griefs de nature formelle du recourant, sur la désignation des zones dans les différentes pièces du dossier et sur l'absence de deuxième séance d'information n'ont pas été invoqués précédemment et n'ont pas de lien avec les griefs de l'opposition. Ils sont dès lors irrecevables au stade du recours.

2.5.

Quant au fond, dans son mémoire, le recourant invoque l'absence de garantie quant à la non augmentation des résidents de l'EMS et ses répercussions en termes de nuisances et de trafic. Faute d'avoir été soulevé dans l'opposition et de présenter une connexité suffisante avec celle-ci, ce nouveau grief est irrecevable. S'agissant de l'absence d'intérêt public vu l'incertitude quant à une diminution de lits découlant de la planification médico-sociale et quant au financement de l'extension du home, cet argument n'a pas été invoqué dans l'opposition. Toutefois, il est en lien avec l'intérêt public du projet invoqué dans le plan spécial, intérêt public implicitement contesté par le recourant dans son opposition lorsqu'il critique la pesée des intérêts effectuée. Au surplus, le Conseil communal a pu prendre position dans ses observations à ce sujet. Dès lors, et même s'il s'agit d'un cas limite, ce grief pourra être abordé dans la présente décision.

2.6.

Restent les arguments relatifs à la disproportion du bâtiment qui pourrait être construit par rapport à son environnement, notamment raison de la longueur maximale, et à l'intérêt privé du recourant (sentiment de surplomb, non précision des décrochements, de la longueur et du toit, perte de valeur de la propriété, perte d'intimité et haie). Ces arguments présentent un lien de connexité avec ceux invoqués dans l'opposition. En effet, l'opposant se plaignait de l'emprise du projet sur l'environnement et sur lui-même en tant que voisin, critiquant la longueur maximale, demandant un décrochement et l'arborisation dudit décrochement ainsi que la limitation de la hauteur et divers détails architecturaux pour protéger son intimité. Ces griefs, sur lesquels le Conseil communal a également pu se déterminer, sont donc recevables dans la présente procédure de recours et seront examinés ci-après.

3.

3.1.

Fondamentalement, le recourant reproche au projet de plan spécial de déroger à la réglementation existante de telle manière qu'il ne répond à aucun intérêt public et lèse son

intérêt privé. Comme l'a relevé justement le Conseil communal dans sa décision et dans ses observations sur le recours, il ne s'agit pas ici d'examiner les griefs relatifs à une future construction, examen qui doit être fait dans le cadre de la procédure de permis de construire mais bien d'examiner si les dérogations proposées par le plan spécial ne sont pas disproportionnées et si la pesée des intérêts a été faite correctement.

Ceci dit, il faut tout de même relever que le recourant est légitimé à contester à ce stade les dimensions maximales prévues par le plan spécial pour la future extension du home; en effet, si le plan spécial entre en force et si la construction mise à l'enquête en respecte tous les aspects, le recourant serait forclos à critiquer lesdites dimensions dans le cadre de la procédure de permis de construire (cf. jurisprudence sur le contrôle incident, par exemple Tanquerel, in Commentaire LAT, éd. juin 2010, N. 26 ad art. 21, et les références citées).

3.2.

Les plans spéciaux prévus par le droit cantonal 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 (art. 65 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire [LCAT], du 2 octobre 1991). Le plan d'aménagement peut délimiter des secteurs où des plans spéciaux seront établis avant toute construction (art. 66, al. 1 LCAT). Les plans spéciaux peuvent déroger aux plans d'aménagement ainsi qu'aux gabarits et aux distances visées à l'article 17LCAT, à savoir la distance des constructions par rapport à une forêt, à une vigne et/ou aux routes. Les plans spéciaux 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, telles que par exemple l'ordre, l'implantation, la hauteur et la longueur des constructions, le nombre de niveaux, etc. (art. 67 LCAT). Le regroupement des constructions est en outre 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 spécial (art. 68, al. 1 LCAT). Les plans spéciaux sont adoptés selon la même procédure que les plans d'aménagement (art. 89 ss LCAT).

3.3.

Selon la jurisprudence (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal CDP.2012.291 du 19 septembre 2013, et les nombreuses références citées, notamment VLP-ASPAN, Inforum n° 3/09 pp. 8ss), les plans spéciaux ne sont admis que pour un développement de l'aménagement qui soit conforme à la zone, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas contredire le plan général d'affectation et la dérogation à la réglementation fondamentale rendue possible par le plan d'affectation spécial doit rester de nature secondaire. En d'autres termes, ils doivent se fonder sur l'affectation de base et la compléter de manière judicieuse. Cela ne signifie toutefois pas que le recours aux plans spéciaux exclue entièrement toute dérogation aux pratiques standards de construction déterminées par la réglementation fondamentale. Il peut être judicieux de s'écarter ponctuellement de cette dernière pour sauvegarder des intérêts publics importants (par exemple une bonne intégration dans l'environnement et le paysage, des surfaces libres plus généreuses ou un mode d'utilisation du sol plus économe par un mode de construction semi-contigu). Dans des cas fondés et lorsqu'il y a plus-value qualitative, les divergences ponctuelles peuvent

même aller relativement loin. Il faut toutefois veiller à ce que les dérogations à la réglementation fondamentale ne deviennent pas la règle et vident le plan général d'affectation de sa substance.

C'est donc bien au plan général d'affectation qu'il appartient en premier lieu de mettre en œuvre les orientations décidées dans les plans directeurs, de veiller à l'intégration des différentes utilisations du sol et d'assurer un équilibre entre elles sur le territoire communal dans son ensemble, soit de régler les éléments d'aménagement importants à l'échelle de la commune. La prééminence fonctionnelle qui pourrait lui être reconnue sur ce point ne saurait toutefois reposer sur un argument procédural, dès lors que les plans spéciaux et les plans généraux d'affectation sont soumis à la même procédure d'adoption en droit neuchâtelois. Ce qui distingue le plan spécial du plan général, c'est la localisation ou la portée spatiale des intérêts pris en compte. Si le plan général d'affectation peut se voir conférer une supériorité, c'est essentiellement parce qu'il résulte d'une pesée d'intérêts à l'échelle communale. Cette suprématie n'est néanmoins pas absolue, car une pesée d'intérêts de pareille ampleur peut également avoir lieu dans le cadre de l'établissement d'un plan spécial. D'une part, il est impératif d'éviter que les options fondamentales devant être dépeintes par le plan général d'affectation puissent être révisées par petites touches successives lors d'adoption de révisions partielles ou de plans localisés suivant des intérêts souvent plus particuliers, transformant un tableau harmonieux en une toile indéchiffrable et incohérente. D'autre part, l'excès inverse, consistant à soumettre le plan spécial aux choix opérés par le plan général d'affectation, est tout aussi critiquable. En effet le législateur neuchâtelois n'exclut pas que le plan spécial s'écarte du plan général d'affectation. Il admet donc que le plan spécial fasse l'objet d'une pesée d'intérêts propre, pouvant parvenir à un résultat différent de celui ayant présidé à l'adoption du plan général d'affectation.

3.4.

L'on relèvera encore quela question des rapports entre plan général d'affectation et plans spéciaux a notamment été examinée par le Tribunal fédéral dans un arrêt 1P.270/2005 du 26 septembre 2005. Dans cette affaire, le Tribunal administratif du canton de Thurgovie avait jugé que, s'agissant du coefficient d'utilisation du sol, une dérogation aux règles du plan général d'affectation était admissible aussi longtemps qu'était respecté l'indice d'utilisation de la zone directement supérieure. Le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt du Tribunal administratif, tout en émettant des réserves quant à une utilisation généralisée de la méthode proposée, la règle générale posée par le tribunal cantonal devant pouvoir être adaptée en fonction de la situation concrète (cf. également RDAF 2010 I p.24).

4.

4.1.

En l'espèce, il s'agit de comparer la réglementation existante pour la zone d'habitation à faible densité 2 (ZHFD 2) et celle du projet de plan spécial, afin de déterminer si les dérogations introduites par ce dernier sont proportionnées et répondent à un intérêt public.

4.2.

S'agissant de l'affectation, le règlement d'aménagement actuel précise que la ZHFD 2 est destinée à l'habitation individuelle et que des activités de type maison de repos ou home sont autorisées, ainsi que des activités tertiaires non gênantes (art. 9.07.3 du règlement

d'aménagement communal [RA], sanctionné le 8 mai 2002). L'article 5 du règlement du plan spécial (ci-après: RPS) prévoit quant à lui que cette zone est destinée à des activités d'accueil à vocation sociale et/ou de soins aux personnes tels qu'un home, des habitations protégées pour personnes âgées ou à mobilité réduite, une auberge de jeunesse, etc. ainsi qu'à une seule habitation individuelle pour les besoins du gardiennage.

Il n'est pas contesté que les activités prévues par le plan spécial sont donc similaires sinon identiques. De même, l'ordre non contigu des constructions est maintenu (art. 9.07.4 RA et art. 7 RPS).

4.3.

Concernant le degré d'utilisation du terrain, le tableau suivant compare les valeurs actuelles de la zone d'habitation à faible densité 2 (ZHFD 2), dans laquelle se trouve actuellement le bien-fonds [b] sur lequel devrait être érigée l'extension du home, et celles prévues par le plan spécial. Le tableau met également en exergue les valeurs de la zone d'habitation à moyenne densité (ZHMD) qui borde le bien-fonds [b] au nord, de la zone d'habitation à faible densité 1 (ZHFD 1) qui borde ledit bien-fonds au sud, sud-est et de la zone d'habitation densifiée (ZHD) qui jouxte les deux dernières zones précitées:

ZHFD 2

Plan spécial

ZHFD 1

ZHMD

ZHD

Indice d'utilisation du sol

0.3 max.

0.3-0.5

0.3-0.5

0.5-0.7

0.4-0.7

Taux d'occupation du sol

15% max.

25% max.

25% max.

25% max.

30% max.

Indice d'espaces verts

60% min.

45% min.

30% min.

30% min.

25% min.

Il ressort de ce tableau comparatif que pour la parcelle destinée à recevoir l'extension du home, les valeurs prévues par le règlement du plan spécial vont dans le sens d'une plus grande densification par rapport à la ZHFD 2. Toutefois, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol sont les mêmes que ceux prévus pour la ZHFD 1 contiguë, avec un indice d'espaces verts plus élevé. Au surplus, les valeurs du plan spécial démontrent que les autres zones contiguës ou environnantes permettent actuellement une densification encore plus importante. C'est dire que par rapport au degré d'utilisation du terrain, les dérogations apportées par le règlement du plan spécial n'apparaissent pas disproportionnées par rapport à leur environnement. L'on ajoutera encore que la baisse de l'indice d'espaces verts de 60 à 45% n'implique pas que les arbres (hors périmètre d'arborisation à conserver) qui seront coupés ne seront pas remplacés. En effet, la notion d'"espaces verts" est plus large que celle d'arbres; au surplus, ce remplacement est obligatoire selon l'article 14, alinéa 2 du règlement du plan spécial, comme il l'est d'ailleurs déjà actuellement dans la ZHFD 2 (art. 9.07.9, ch. 3 RA).

4.4.

L'article 12, alinéa 1 du règlement du plan spécial prévoit que la longueur des façades est limitée à 55 m et que des décrochements sont obligatoires au-delà d'une longueur de 30 m. Dans la ZHFD 2 actuelle, la longueur maximale prescrite est de 30 m. Dans la ZHFD 1, elle va de 18 à 24 m (en cas de décrochements), voire 36 m en cas de groupement des constructions. Pour la ZHMD, la longueur maximale est de 40 m, pouvant être augmentée à 55 m en cas de décrochements. Enfin, pour la ZHD, une longueur maximale de 55 m est prévue avec des décrochements tous les 12 m au moins.

Selon le rapport 47 OAT (p. 21), "compte tenu des contraintes de hauteur fixées pour préserver les façades encore visibles de la maison de maître, il est autorisé que l'extension existante, située à l'est de la maison de maître, soit prolongée vers le sud. Par conséquent, la longueur maximale des façades est augmentée par rapport à la réglementation en vigueur". Étant donné que la maison de maître est recensée au patrimoine architectural du canton comme "bâtiment intéressant" (catégorie 1) avec des "intérêts multiples" (rapport p. 14), la préservation de la vue sur elle par des hauteurs limitées (pour un certain périmètre) ou par le maintien de la hauteur maximale actuelle s'avère conforme à la protection des biens culturels. Or, pour atteindre le but du plan spécial, qui est d'augmenter le nombre de chambres individuelles et d'espaces communs du home, si l'on doit construire un bâtiment relativement bas, ses dimensions au sol doivent, mathématiquement, être plus élevées. L'augmentation de la longueur au maximum prévu par l'article 59, alinéa 3 LCAT apparaît donc justifiée par un intérêt public. Au demeurant, une longueur maximale de 55 m est déjà admise pour la ZHMD et la ZHD avoisinantes.

Vu ce qui précède, l'augmentation de la longueur maximale des façades prévue par le plan spécial n'apparaît pas disproportionnée.

4.5.

La hauteur prévue par l'article 10, alinéa 1 du règlement du plan spécial est de 7.50 m à la corniche. Des limites altimétriques sont également prévues dans le périmètre de restriction de hauteur et dans le périmètre d'évolution de l'habitation individuelle (art. 10, alinéas 2 et

3). Dans la ZHFD 2 actuelle, la hauteur maximale est également de 7.50 m à la corniche (art. 9.07.6 RA). Les gabarits sont identiques (art. 13 RPS et art. 9.07.7 RA). Aucun intérêt public n'est donc atteint.

4.6.

En résumé, il faut bien constater que l'affectation, l'ordre des constructions, la hauteur à la corniche et les gabarits prévus par le règlement du plan spécial sont strictement identiques à ceux de l'actuelle ZHFD 2. Par ailleurs, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol, l'indice d'espaces verts et la longueur maximale, qui divergent de la réglementation existante pour la ZHFD 2, ne vident pas le plan d'affectation communal de sa substance au point de permettre une construction en totale disproportion par rapport au quartier. Il n'y a donc pas, comme l'allègue le recourant, de violation de l'objectif d'intérêt public de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, qui est selon lui d'intégrer des constructions et installations dans un secteur donné et viser une amélioration de la conception urbanistique. Au contraire, le plan spécial tient compte, notamment, de l'arborisation remarquable existant au nord-ouest de son périmètre et de la préservation de la maison de maître.

4.7.

Enfin, il faut également considérer comme d'intérêt public le besoin d'intimité des personnes âgées contraintes d'entrer dans un EMS. En effet, le 18 février 2009, le Grand Conseil acceptait une motion du groupe socialiste intitulée "Une chambre à soi en établissement médicosocial" (08.133) (BGC 2008-2009 pp. 2387ss), tous les groupes politiques reconnaissant ce besoin (avec, bien évidemment, des divergences en matière de faisabilité, notamment économique). Dans son rapport au Grand Conseil n° 12.013, relatif à la planification médico-sociale pour les personnes âgées, le Conseil d'Etat a proposé le classement de la motion en indiquant que la réduction de la capacité en lits d'EMS (l'un des objectifs de la planification précitée, p. 17 du rapport) se ferait principalement par la transformation des chambres doubles en chambres à un lit (pp. 36-37 du rapport). C'est bien en ce sens que le service de la santé publique s'est prononcé dans son préavis favorable au projet. Le fait, comme l'invoque le recourant, que ce service ne puisse pas donner de garanties, notamment financières, au propriétaire du home, n'enlève rien à l'intérêt public du projet.

5.

5.1.

Le recourant invoque encore son intérêt privé, notamment la perte d'intimité et la perte de valeur de sa propriété.

5.2.

Comme il a déjà été dit ci-dessus, la hauteur maximale à la corniche et les gabarits prévus par le plan spécial sont strictement identiques à ceux qui prévalent aujourd'hui pour la ZHFD 2, tout comme pour la ZHFD 1 où demeure le recourant. C'est dire que même sans le plan spécial, une construction répondant à ces critères de hauteur et de distance à la limite pourrait être érigée sur le bien-fonds [b]. Au surplus, l'indice d'utilisation et le taux d'occupation du sol prévus par le plan spécial sont les mêmes que ceux prévus pour la ZHFD 1 contiguë, où demeure le recourant. L'on ne voit dès lors pas en quoi sa situation serait péjorée et son intérêt privé violé.

S'agissant de la forme et de la pente du toit, non spécifiquement réglées dans le règlement du plan spécial, ce que critique le recourant, l'on peut relever qu'actuellement le recourant serait aussi dans l'incertitude puisque l'article 9.07.8 RA proscrit les toits plats mais ne donne pas d'autres indications; cet argument n'est donc pas relevant.

Quant à la longueur de 55 m, l'on relève que le règlement du plan spécial prescrit un décrochement obligatoire au-delà de 30 m, ce qui ne péjorera pas la situation du recourant puisque dans la ZHFD 2 actuelle, une façade de 30 m peut être construite d'un seul tenant. C'est d'ailleurs ce décrochement après 30 m qu'il demandait dans son opposition (p. 1, demande n° 1).

Quant à la suppression de la haie, le mémoire de recours (p. 10) n'est pas très clair à ce sujet. En se référant à la photographie déposée par le mandataire de l'EMS le 14 novembre 2012 pendant la procédure d'opposition, l'on distingue en fait deux haies: l'une est située en bordure du bien-fonds [b] et l'autre en limite du bien-fonds du recourant. Si la première peut effectivement être supprimée, il en va de même avec la réglementation actuelle. Quant à la seconde, le recourant ne saurait arguer qu'il doit l'entretenir et qu'un jour, un hypothétique acquéreur de son bien-fonds pourrait ne pas la conserver, pour en déduire que son intérêt privé est violé. Comme il a été dit plus haut, les gabarits et la hauteur maximale à la corniche restant inchangés, le recourant ne saurait se prévaloir d'une perte d'intimité.

5.3.

S'agissant enfin de la perte de valeur invoquée par le recourant, cet argument est irrecevable, car il est de nature privée (cf. par analogie avec la procédure de permis de construire: P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 90).

6.

En conclusion, il s'avère que le plan spécial litigieux ne s'écarte pas de manière disproportionnée de la réglementation prévalant actuellement, qu'il répond à un intérêt public et qu'aucun intérêt public ou privé contraire n'a été violé. Dès lors, le recours est rejeté.

7.

Vu ce qui précède, le plan spécial doit être approuvé par l'autorité de céans, conformément à l'article 96 LCAT.

8.

8.1.

Vu le sort de la cause, le recourant, qui succombe, supportera le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas Fr. 6'000.■ (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

8.2.

En l'espèce, la cause a nécessité deux tours d'écritures, sans vision locale. Elle revêt de l'importance et, sans être très complexe en droit, a occasionné un travail d'une ampleur certaine, notamment afin de bien cerner les motifs du recours. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à Fr. 1'650.■, montant compensé par l'avance de frais versée le 7 août 2013.

8.3.

Vu l'issue du recours, l'EMS a droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Le montant doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, selon lequel les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60, al. 2 et 69). Le mandataire de l'EMS a déposé sa note d'honoraires le 30 octobre 2013. Celle-ci se monte à Fr. 2'957.■ hors taxe, soit 9.75 heures à Fr. 300.■ de l'heure + Fr. 32.■ de débours effectifs. Si le nombre d'heures paraît adapté à la cause, en revanche ce tarif horaire est plus élevé que celui de Fr. 250.■ généralement admis par la Cour de droit public (cf. par exemple arrêt du 7 novembre 2012, réf. CDP.2012.218). L'indemnité de dépens due à l'EMS est donc fixée à Fr. 2'437.50.■ + les débours de Fr. 32.■ + la TVA à 8%, soit au total (arrondi) Fr. 2'668.■.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 3 juillet 2013 de X. contre la décision du 4 juin 2013 du Conseil communal de C. est rejeté dans la mesure où il est recevable;
2. Le plan spécial "B.", adopté le 4 juillet 2012 par le Conseil général de A., est approuvé;
3. Un émolument de Fr. 1'500.■ et des frais s'élevant à Fr. 150.■ sont mis à la charge du recourant et sont compensés par l'avance de frais du même montant versée le 7 août 2013;
4. Une indemnité de dépens de Fr. 2'668.■ est accordée à l'EMS B., à A., à la charge du recourant.

Neuchâtel, le 5 février 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	La chancelière,
L. Kurth	S. Despland

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