Urteilskopf

99 Ia 581

71. Arrêt du 27 juin 1973 dans la cause Bernasconi contre Commune de Montmollin et Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel.
Regeste (de):
Gemeindereglement über Ortsplannung; Abänderung; Gebäudehöhe.

1. In welchem Masse ist die Herabsetzung der zulässigen Gebäudehöhe durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt, welches das Privatinteresse der Eigentümer überwiegt (Erw. 2) ?

2. Postulat der Rechtssicherheit (Erw. 3)?

Regeste (fr):
Règlement communald'urbanisme; modification; hauteur des bâtiments.

1. Dans quelle mesure la réduction de la hauteur admissible des bâtiments est-elle justifiée par un intérêt public qui l'emporte sur l'intérêt privé des propriétaires (consid. 2) ?

2. Postulat de la sécurité juridique (consid. 3)?

Regesto (it):
Regolamento edilizio comunale; modifica; altezza degli edifici.

1. In che misura la riduzione dell'altezza ammissibile degli edifici può essere giustificata da un interesse pubblico superiore all'interesse privato dei proprietari (consid. 2) ?

2. Postulato della certezza del diritto (consid. 3)?

Sachverhalt ab Seite 581



A.- Selon le règlement d'aménagement de la commune de Montmollin du 10 mai 1963, le territoire communal est divisé en trois zones: les sites protégés de montagne, la zone agricole et la zone à bâtir. Pour cette dernière zone l'art. 18 al. 1 limite la hauteur des bâtiments à 10 m et à 7 m 50 selon plan, la plus grande longueur ne devant pas excéder 36 m en zone à 10 m et 16 m en zone à 7 m 50.

B.- Le 6 août 1971, Félix Bernasconi a acquis, pour le prix de 240 000 fr., un terrain de 9281 m2 situé dans la zone où la hauteur maximale des constructions peut atteindre 10 m. Le 7 mars 1972, il a présenté à la sanction de l'autorité communale de Montmollin un projet de construction pour cinq bâtiments locatifs d'une hauteur de 10 m. Informé du dépôt imminent de ce projet, le Conseil communal avait convoqué le Conseil général, le 2 mars, en vue de lui faire interdire, par voie d'arrêté, toute construction sur le territoire communal pour une période de 3 à 4 mois, jusqu'au moment de l'adoption d'un nouveau règlement qui modifierait celui de 1963. Le Conseil général a voté un tel arrêté en séance du 10 mars 1972. Le 13 mars suivant, le Conseil communal a

décidé de différer l'examen du projet de Bernasconi jusqu'à la mise sur

BGE 99 Ia 581 S. 582

pied de la nouvelle réglementation des constructions sur son territoire. Saisi d'un recours de Bernasconi, le Conseil d'Etat l'a rejeté le 5 mai 1972. Le 24 juillet 1972, Bernasconi a présenté de nouveaux plans, selon les normes du règlement en vigueur. Le Conseil communal a décidé d'en différer également l'examen pendant un nouveau délai de six mois, sa nouvelle réglementation n'étant pas encore adoptée. Bernasconi a recouru derechef au Conseil d'Etat, qui a écarté son recours le 27 octobre 1972. Un recours de droit public formé contre cette dernière décision a été rejeté par le Tribunal fédéral le 27 décembre 1972. C.-En séance du 14 octobre 1972, le Conseil communal a arrêté le texte d'un nouveau règlement, dont l'art. 37 a la teneur suivante: "En zone à bâtir la hauteur est limitée à 7 m 50, la longueur à 16 m pour les plans compacts, 26 m pour les plans en échelon ou avec annexes de moins de 7 m 50." Ainsi le nouveau projet de règlement ne prévoit plus qu'une seule zone à bâtir (sous réserve de la zone dite de l'ancienne localité), dans laquelle les nouvelles constructions ne pourront pas dépasser la hauteur de 7 m 50. Approuvé par le chef du Département des travaux publics le 20 novembre 1972, le nouveau texte a été mis à l'enquête du 25 novembre au 26 décembre 1972. L'opposition formée par Bernasconi pendant le délai d'enquête a été levée par le Conseil communal le 28 décembre 1972. Contre cette décision, Bernasconi a formé un recours auprès du Conseil d'Etat en concluant à l'annulation du règlement "dans la mesure où il interdit les constructions hautes"; le Conseil d'Etat a rejeté le recours le 23 janvier 1973. Le Conseil général a adopté le nouveau règlement le 27 janvier 1973 et le Conseil d'Etat l'a sanctionné le 30 janvier 1973.

D.- Agissant par la voie du recours de droit public, Félix Bernasconi requiert le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat du 23 janvier 1973 et d'annuler le règlement communal au sens des motifs. Il persiste à soutenir qu'il n'y a pas d'intérêt public à la base des modifications réglementaires contestées, qu'il y a violation du principe de la proportionnalité et violation du principe de la sécurité juridique.

BGE 99 Ia 581 S. 583

Le Conseil d'Etat et le Conseil communal de Montmollin concluent au rejet du recours en tant qu'il est recevable. Les arguments du recourant et des autorités seront repris ci-dessous, dans la mesure utile.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Question de procédure.)

2. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'intérêt public justifiant une atteinte à la propriété privée doit être suffisamment important pour l'emporter sur l'intérêt privé auquel il s'oppose et ne pas aller au-delà de ce qu'exige le but d'intérêt public recherché (RO 98 Ia 376 consid. 4, 93 I 250 consid. 3 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si l'intérêt public invoqué justifie, par sa nature et son importance, l'atteinte litigieuse et s'il l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose. Il use toutefois d'une certaine retenue, dans la mesure où il s'agit d'apprécier des circonstances locales, mieux connues des autorités inférieures, ou

de résoudre des questions de pure appréciation; il ne saurait en particulier substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales ou cantonales pour déterminer quel mode de construction, quelle hauteur de bâtiments ou quel coefficient d'occupation du sol correspond le mieux à l'intérêt public dans une région donnée (RO 94 I 135, 98 Ia 378 consid. 6). a) Le recourant prétend qu'aucun intérêt public impérieux ne commandait la modification du règlement d'urbanisme, du fait que les circonstances ne s'étaient pas sensiblement modifiées depuis l'adoption du précédent règlement. Selon la jurisprudence, un propriétaire foncier ne saurait exiger que, pour son immeuble, les règles de droit applicables aux constructions demeurent immuables. Les autorités sont au contraire tenues de diriger le développement d'une agglomération en fonction de l'intérêt public et d'adapter la planification aux circonstances changeantes, en procédant périodiquement aux revisions nécessaires du règlement et du plan; ces revisions doivent cependant se fonder sur des raisons importantes, les propriétaires étant en droit de compter sur une certaine stabilité des dispositions en vigueur et de pouvoir ainsi utiliser leurs fonds le mieux possible (RO 98 Ia 377, 94 I 350 s.). A.- l'appui de la revision contestée, les autorités communales de



Montmollin relèvent qu'une augmentation massive de la population de la commune - ce qui serait le cas par la construction de grands immeubles locatifs - conduirait à une situation de déséquilibre économique et serait incompatible avec ses possibilités réelles d'infrastructure. Une telle augmentation ne peut être rationnelle que si des équipements industriels sont en mesure de créer sur le territoire communal des conditions convenables d'emploi et d'assurer à la commune l'appoint nécessaire de ressources pour compenser l'aggravation des charges. Or, tel n'est pas le cas à Montmollin. Le marché de l'emploi est extrêmement limité et la création d'un nombre relativement élevé de logements nouveaux en ferait un village-dortoir pour une part sensible de la nouvelle population. Enfin, la localité de Montmollin est caractérisée par sa vocation de petite et moyenne résidence et l'ensemble de son territoire est voué à l'agriculture et à l'exploitation forestière. Les autorités communales concluent qu'à défaut de dispositions réglementaires adéquates, l'installation de pareils grands immeubles non seulement compromettrait l'aménagement rationnel de la localité, mais porterait aussi atteinte, par leur hauteur et leur masse, à son aspect pittoresque.
Ayant procédé à la comparaison des intérêts en présence, le Conseil d'Etat a admis l'existence d'un intérêt public prépondérant. Il faut reconnaître que la construction de bâtiments locatifs, de 10 m de hauteur, aurait comme conséquence une augmentation accélérée de la population qui ne serait pas suffisamment en rapport avec les moyens d'extension de la commune, compte tenu de ses possibilités financières et de son organisation administrative. Ce serait méconnaître des exigences de l'intérêt général que d'autoriser un nombre et un volume de constructions tels que les dépenses d'infrastructure et les charges résultant de cette situation ne seraient plus compatibles avec les ressources communales et, partant, avec une saine gestion de la chose publique. Une pareille politique intensive du logement, dans une commune rurale comme Montmollin, irait en outre à l'encontre d'un développement harmonieux de la localité, développement que recherchent précisément ses autorités, en créant une nouvelle zone à bâtir où la hauteur maximum des bâtiments est limitée uniformément à 7 m 50. Celles-ci considèrent également que les constructions projetées ne cadreraient pas avec l'aspect pittoresque



du site. Il est vrai que le recourant paraît dénier ce caractère à la région de Montmollin. Mais les autorités communales et avec elles l'autorité cantonale ne sont nullement tombées dans l'arbitraire, en soutenant que la région en question, adossée à la montagne et dominant en particulier le vignoble et le lac, constitue bien un

paysage digne de protection. Ainsi peut-on conclure, sur la base des motifs et des éléments retenus ci-dessus, que le développement de l'agglomération de Montmollin, la protection de son paysage et la défense de son économie rurale, tels qu'ils sont conçus par les autorités tant communales que cantonales, répondent à un intérêt public certain, qui justifie en principe la réduction de hauteur incriminée. b) Il ne suffit cependant pas que le but assigné à une restriction de propriété serve l'intérêt public; il faut encore que cet intérêt public soit plus important que l'intérêt privé auquel il s'oppose. Si le nouveau règlement a ramené de 10 m à 7 m 50 la hauteur des bâtiments pour qu'elle soit la même dans toute la zone à bâtir, et réduit la longueur maximum à 26 m pour les plans en échelon, le recourant peut néanmoins encore tirer de son fonds un profit économique appréciable. Contrairement à ce qu'il prétend, il pourra encore y construire des immeubles locatifs; le nouveau règlement tend simplement à ce que le volume et la masse de tels bâtiments restent compatibles avec un développement harmonieux de la localité, qui est précisément le but poursuivi par les autorités communales. C'est à cela également que tend l'obligation imposée aux constructeurs de ménager des espaces verts, des places de parc et de jeux, mesures indispensables à l'aménagement rationnel d'une localité et dès lors conformes à l'intérêt public. Ainsi la sauvegarde de cet intérêt public, dont les exigences ont été définies par l'autorité communale, justifie la réduction des possibilités de construire du recourant qui, s'il doit renoncer à la réalisation de projets plus importants, n'est en tout cas pas privé de la faculté essentielle de disposition de son droit de propriété. On ne saurait, dans ces conditions, prétendre que l'intérêt privé du recourant doit en l'occurrence prévaloir sur l'intérêt public invoqué. En écartant l'opposition du recourant, les autorités cantonales et communales n'ont donc pas violé le principe de la proportionnalité.

3. On ne peut pas davantage soutenir que l'adoption du nouveau règlement viole le postulat de la sécurité juridique.



Comme on l'a déjà relevé (consid. 2 a), un propriétaire foncier ne saurait exiger que, pour son immeuble, les règles de droit applicables aux constructions demeurent immuables (RO 98 Ia 377, 94 I 350 s.). En l'espèce, le Conseil communal s'est rendu compte, à l'examen des projets établis par Bernasconi sur la base des dispositions du règlement de 1963, que des constructions de 10 m de hauteur et de 36 m de longueur créeraient une situation à laquelle il ne pourrait faire face, en raison de l'insuffisance de ses infrastructures et de ses moyens financiers. C'est dès lors à bon droit qu'il a estimé devoir éviter un tel déséquilibre en élaborant de nouvelles dispositions, qui prennent davantage en considération les conditions locales concrètes, les particularités régionales, les structures existantes et les besoins particuliers de la population. Ainsi le postulat de la sécurité juridique, qui devrait tendre en l'espèce au maintien de la réglementation précédente, ne saurait l'emporter sur les exigences de l'intérêt public invoqué par l'autorité communale, soucieuse d'assurer un développement équilibré de la localité et d'éviter un éclatement de ses structures qu'elle ne pourrait plus maîtriser.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.