Urteilskopf

99 Ia 339

37. Arrêt du 19 septembre 1973 dans la cause Roquier contre Commune de Cortaillod et Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel

Regeste (de):

Baubewilligung. Anwendbares Recht. Grundsatz von Treu und Glauben.

1. Mangels einer gegenteiligen Vorschrift darf ein Baugesuch aufgrund der neuen, im Zeitpunkt des Entscheids der letzten kantonalen Instanz in Kraft stehenden Vorschriften beurteilt werden (Erw. 2).

2. Unzulässigkeit neuer Vorbringen bei staatsrechtlichen Beschwerden wegen Verletzung des Art. 4 BV (Erw. 3).

3. Grundsatz von Treu und Glauben, im vorliegenden Falle nicht verletzt (Erw. 4).

Regeste (fr):

Autorisation de bâtir. Dispositions applicables. Bonne foi.

1. A moins de prescription contraire, une demande d'autorisation de bâtir peut être examinée en fonction des nouvelles dispositions en vigueur au moment où statue l'autorité de dernière instance cantonale (consid. 2).

2. Moyens nouveaux exclus dans un recours de droit public fondé sur l'art. 4 Cst. (consid. 3).

3. Principe de la bonne foi, non violé en l'espèce (consid. 4).

Regesto (it):

Licenza edilizia. Disposizioni applicabili. Tutela della buona fede.

1. Ove non esista una norma in senso contrario, una domanda di licenza edilizia può essere esaminata in base alle nuove disposizioniin vigore al momento in cui decide l'autorità cantonale di ultima istanza (consid. 2).

2. In un ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 4 CF sono esclusi mezzi nuovi (consid. 3).

3. Principio della tutela della buona fede; insussistenza di una sua violazione nella fattispecie (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 340

BGE 99 Ia 339 S. 340

A.- A fin février 1972, les frères Roquier ont signé un acte de promesse de vente, s'obligeant à acquérir une parcelle d'environ 7000 m2 à prélever sur le fonds no 3894 de la commune de Cortaillod. La vente de la parcelle devait s'effectuer au prix de 45 fr. le m2 et la promesse était subordonnée à la sanction définitive, par les pouvoirs publics, des plans de construction selon les règles de la zone de l'ordre non contigu II (ONC II), prévues dans le règlement communal d'urbanisme du 2 juillet 1971. Les frères Roquier ont soumis au Conseil communal de Cortaillod, par lettre du 17 avril 1972, une demande de sanction préalable pour un projet de construction de quatre immeubles locatifs à édifier sur ladite parcelle. Après consultation de son architecte-conseil, le Conseil communal a renvoyé le projet aux requérants le 10 mai 1972, parce qu'il n'était pas conforme au règlement quant au nombre de niveaux, à la hauteur moyenne, à la densité, aux places de parc, aux places de jeux et aux

plantations. Le 6 septembre 1972, les frères Roquier ont déposé un nouveau projet pour sanction préalable. Dans son préavis du 2 octobre 1972, l'architecte-conseil a relevé qu'il était indispensable, vu l'exiguité de la parcelle, de résoudre par un plan précis, déjà au stade préliminaire de l'étude, les problèmes relatifs aux places de parc, aux places de jeux et aux plantations. Par lettre du 11 octobre 1972, le Conseil communal a renvoyé ce projet aux frères Roquier, en les invitant à le modifier dans le sens indiqué par l'architecte-conseil et à tenir compte des modifications importantes apportées au règlement par le Conseil général le 6 octobre 1972.
B.- Les frères Roquier ont recouru contre cette décision au Conseil d'Etat, en lui demandant de l'annuler et d'accorder la sanction préalable requise. Le Conseil d'Etat a rejeté le recours le 27 avril 1973, estimant que le projet ne satisfaisait pas aux exigences réglementaires, pas plus à celles des dispositions de
BGE 99 Ia 339 S. 341

1971 qu'à celles des nouvelles dispositions votées le 6 octobre 1972 par le Conseil général.
C.- Agissant par la voie du recours de droit public, les frères Roquier demandent au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat pour arbitraire, déni de justice et violation du principe de la bonne foi. Leurs motifs seront repris ci-dessous, dans la mesure utile. Le Conseil d'Etat et la commune de Cortaillod concluent au rejet du recours.
Erwägungen

Considérant en droit:

1. Les recourants reprochent tout d'abord au Conseil d'Etat de n'avoir pas pris en considération, pour le calcul des places de parc, les 30 boxes de garage prévus dans le projet, alors que selon l'art. 38 du règlement communal d'urbanisme du 2 juillet 1971 "un boxe de garage compte pour une place de parc". N'ayant en effet retenu que les 50 places de parc prévues à l'extérieur, le Conseil d'Etat en a déduit que le projet n'était pas conforme aux conditions du règlement de 1971 (qui en exige 70); aussi s'est-il dispensé d'examiner si les nouvelles dispositions de 1972, plus sévères (elles exigent 105 places), pouvaient s'appliquer ou pas. Comme le projet compte en réalité 80 places de parc (y compris les 30 boxes de garage), il satisfait sur ce point aux exigences du règlement de 1971, de sorte que le Conseil d'Etat aurait dû trancher la question, soulevée par les recourants, de l'applicabilité des nouvelles dispositions de 1972. Dans sa réponse au recours de droit public, le Conseil d'Etat se prononce sur ce point et le résout par l'affirmative. Si ses motifs se révèlent compatibles avec la constitution, ils pourront être admis à titre de motifs substitués ou de motifs complémentaires, ce qui permettrait d'éviter d'annuler la décision attaquée pour déni de justice.
2. La jurisprudence admet qu'une demande d'autorisation de bâtir, déposée sous l'empire du droit ancien, soit examinée en fonction des nouvelles dispositions en vigueur au moment où l'autorité statue sur cette demande, même si aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit, pourvu cependant qu'une telle manière de faire ne soit pas expressément exclue (RO 87 I 510, 89 I 483, 95 I 125).
BGE 99 Ia 339 S. 342

En l'espèce, la décision du Conseil communal statuant sur la demande de sanction préalable a été rendue le 11 octobre 1972, soit cinq jours après l'adoption des nouvelles dispositions réglementaires par le Conseil général. Mais ces dispositions n'étaient pas encore entrées en vigueur à ce moment-là; en effet, elles n'ont été approuvées par le Conseil d'Etat que le 17 novembre 1972 et publiées dans la Feuille officielle du 25 novembre 1972; or, selon les art. 21 et 27 de la loi cantonale sur les constructions, du 12 février 1957, c'est à partir de cette publication que règlements et plans d'aménagement communaux acquièrent force obligatoire. Si la jurisprudence admet l'applicabilité, à une requête d'autorisation de bâtir, des dispositions en vigueur au moment où il est statué sur cette requête, il est en revanche douteux qu'une autorité puisse appliquer à une telle requête des dispositions nouvelles adoptées par le législateur communal, mais non encore approuvées par l'autorité cantonale compétente (cf. RO 89 I 24 ss.). La question peut cependant rester indécise en l'espèce. En effet, d'une part il ne s'agissait que d'une demande de sanction préalable, à laquelle il eût été déraisonnable de donner une réponse affirmative, alors que la demande de sanction définitive aurait dû, elle, être rejetée sur la base des nouvelles dispositions qui seraient entrées en vigueur entre-temps; d'autre part, lorsque le Conseil d'Etat a statué sur le recours (le 27 avril 1973), les nouvelles dispositions étaient en vigueur; or la jurisprudence admet que lorsque l'affaire est traitée par plusieurs autorités, les prescriptions déterminantes sont celles qui sont en vigueur au moment où statue la dernière juridiction (RO 87 I 510). C'est ainsi sans arbitraire que le Conseil communal a renvoyé le projet aux requérants pour adaptation aux nouvelles dispositions votées le 6 octobre 1972 et que le Conseil d'Etat a rejeté le recours le 27 avril 1973, lesdites dispositions étant entrées en

vigueur après leur publication le 25 novembre 1972. Du moment que les dispositions nouvelles de 1972 pouvaient être appliquées au cas d'espèce, on peut se dispenser d'examiner si la surface manquante pour les places de jeux (200 m2, sur les 1400 m2 requis selon les dispositions de 1971) n'aurait eu qu'une importance trop minime - selon les recourants - pour justifier à elle seule le renvoi du second projet aux requérants.
3. Se référant à l'art. 39 du règlement communal, qui

BGE 99 Ia 339 S. 343

prévoit une contribution compensatoire à payer lorsque les places de parc requises ne peuvent pas être créées, les recourants soutiennent qu'ils pourraient suppléer à l'insuffisance - d'ailleurs contestée par eux - du nombre de places en s'acquittant d'une telle contribution. Leur en refuser la possibilité, soutiennent-ils, constitue une inégalité de traitement. Mais, autant qu'on en peut juger par le dossier, ils n'ont jamais demandé à la commune que cette possibilité soit appliquée à leur cas. Ils n'ont pas non plus soulevé un tel argument dans leur recours au Conseil d'Etat, de sorte que l'on est en présence d'un moyen nouveau qui, faute d'avoir été soulevé en procédure cantonale, est irrecevable dans un recours de droit public fondé sur la violation de l'art. 4 Cst. (RO 93 I 11 consid. 4 et les arrêts cités, 97 I 317 consid. 1). Quoi qu'il en soit, il est fort douteux que l'art. 39 du règlement puisse s'appliquer ailleurs que dans les cas où il est matériellement impossible d'aménager des places de parc (notamment en zone contiguë); du moins ne serait-il pas arbitraire d'exclure une telle possibilité.
4. Les recourants allèguent la violation du principe de la bonne foi, en soutenant que la première décision du 10 mai 1972 constituait une promesse non équivoque, puisqu'elle priait les requérants de modifier leurs plans pour les rendre conformes à l'ancien règlement, sans faire allusion à un projet de modification à l'étude. S'il est vrai que le citoyen a droit à un comportement correct de l'autorité administrative et à la protection de la confiance qu'il met, de bonne foi, dans les assurances reçues de l'autorité (RO 96 I 15 et 621, 97 I 497, 99 Ib 101), on ne saurait en l'espèce reprocher au Conseil communal un comportement contraire à la bonne foi. Prévoyant notamment un volume de constructions et une densité supérieurs à ceux qui sont autorisés dans la zone en question, le premier projet - du 17 avril 1972 - devait de toute façon être renvoyé à ses auteurs pour cette raison déjà. On ne saurait prétendre que la commune aurait dû informer les requérants de l'éventualité d'une modification de certaines dispositions relatives aux places de parc et aux places de jeux. Rien ne permet de dire que la commune envisageait déjà à ce moment-là une telle modification, ni surtout qu'elle aurait pu indiquer en quoi celle-ci consisterait.

BGE 99 Ia 339 S. 344

Au surplus, selon la jurisprudence, le propriétaire doit toujours s'attendre à ce que les dispositions en vigueur soient modifiées selon la procédure prévue par la loi; il n'a pas, en principe, de droit acquis à ce que ces dispositions restent en vigueur pour son immeuble (RO 87 I 511, 94 I 350), à moins qu'il n'en ait reçu la promesse de la part de l'autorité compétente. Or rien de semblable ne s'est passé en l'espèce; aucune promesse formelle n'a été donnée; on ne peut pas davantage voir une promesse tacite dans le fait qu'en renvoyant le premier projet aux requérants, le Conseil communal n'a pas parlé d'une éventuelle modification ultérieure du règlement. Il n'y a pas eu non plus d'acte irréversible posé par les requérants, puisque l'on n'en était encore qu'au stade de la sanction préalable. Le grief de violation du principe de la bonne foi doit donc être rejeté, lui aussi.
Dispositiv

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