

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2013.4 vom 6. März 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-03-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2013.4

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2013.4 du 6 mars 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2013.4 del 6 marzo 2013

Regeste

Dénonciation auprès du Conseil d'Etat (autorité de surveillance en matière de constructions) par d'anciens opposants à un nouveau lotissement de villas, faisant état d'une erreur dans les plans sanctionnés. Les dénonciateurs demandent l'arrêt des travaux en cours et une nouvelle mise à l'enquête. Après moult investigations, le Conseil d'Etat arrive à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de donner suite à cette dénonciation. En tant qu'autorité de surveillance, sa décision n'est pas sujette à recours et il est statué sans frais ni dépens.

Volltext

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

A.

Le 10 février 2010, une demande de permis de construire pour un lotissement de 27 villas a été déposée par A. SA et B. SA par leur architecte C., sur l'article [1111] du cadastre de D., copropriété pour une demie chacune des deux sociétés précitées.

B.

B.a.

Le 8 juillet 2010, X., Y. et Z., domiciliés en PPE sur le bien-fonds [2222] voisin (chemin E.), ont déposé des oppositions. Ils ont reproché au projet mis à l'enquête de faire état de trois plans, alors que selon l'article 8.03 du règlement d'aménagement communal (PRAC), du 30 mai 1991, applicable à la zone de faible densité, seuls deux plans (niveau hors sol naturel) sont autorisés, quelle que soit la destination des locaux. Les opposants ont également déploré que le projet prévoie des toits à pans, ce qui tranchait selon eux avec l'interprétation historique des lieux. Par ailleurs, les opposants ont invoqué l'insuffisance de l'accès et des problèmes de sécurité liés au trafic.

B.b.

Le dépôt de ces oppositions a été suivi de bon nombre d'échanges et discussions entre le service de l'aménagement du territoire (SAT), l'architecte, la commune et les opposants. En particulier, l'architecte a proposé aux opposants de descendre d'un mètre les trois villas du groupe A ouest pour leur offrir un plus grand dégagement. À un courrier de l'architecte du 16 novembre 2010 reprenant cette proposition, les opposants ont répondu le 22 décembre 2010 que celle-ci était intéressante mais qu'il n'en demeurerait pas moins qu'à défaut d'éléments nouveaux, la construction ou l'aménagement d'un troisième niveau habitable ne respectait pas le règlement de construction.

C.

Le SAT a délivré un préavis de synthèse positif le 19 octobre 2011. S'agissant du problème du nombre de niveaux, le SAT a considéré qu'il était conforme à l'article 52 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996 et à l'article 8.03 PRAC une construction présentant deux niveaux habitables et apparents plus un volume dans la toiture, non habitable et non apparent. Dans le cas d'espèce, seules deux tabatières seraient installées dans le toit des villas, l'une pour ventiler les combles, l'autre pour apporter de la lumière dans le hall borgne du 1er étage (qui était, lui, déjà comptabilisé dans les niveaux). Les plans mis à l'enquête, qui faisaient état d'un troisième étage habitable dans le toit, avaient été modifiés sur ce point le 21 septembre 2011.

Le SAT a indiqué qu'il s'agissait d'un ajustement du projet au sens de l'article 86 RELConstr. et que dès lors, avant de délivrer le permis de construire, le Conseil communal devrait donner le droit d'être entendu aux opposants.

D.

D.a.

Après avoir donné le droit d'être entendu aux opposants le 25 octobre 2011, qui ont maintenu leur position, le Conseil communal a levé les oppositions par décision du 24 novembre 2011. Le Conseil communal a notamment relevé que la demande de dérogation consistant à autoriser l'aménagement d'un troisième niveau habitable dans les combles avait été abandonnée, qu'en zone de faible densité, la hauteur fixée à 6.50 mètres à la corniche permettait bien de construire deux plans (niveau hors sol naturel), en faisant abstraction de la toiture, qu'elle soit plate ou à pans; le toit ne devait donc pas être compté comme étant un niveau.

D.b.

La décision du Conseil communal est entrée en force et le permis de construire a été accordé le 5 mars 2012.

E.

E.a.

Le 3, puis le 10 décembre 2012, les anciens opposants se sont adressés au Conseil communal pour lui faire remarquer que l'un des groupes de villas était trop haut d'un mètre et que sur le côté ouest de l'immeuble au nord, un coffrage permettrait la création d'une fenêtre dans le pignon. Ils ont demandé au Conseil communal de veiller à ce que les constructions soient exécutées dans le respect des plans sanctionnés.

E.b.

Le Conseil communal, puis l'architecte et l'ingénieur géomètre ont confirmé les jours suivants que tout était conforme.

E.c.

Le 14 décembre 2012, les anciens opposants ont relevé qu'après consultation des plans, il existait une différence d'un mètre entre les plans sanctionnés par la commune et ceux approuvés par le SAT, ce qui laissait supposer qu'il existait deux jeux de plans et que le contrôle du géomètre avait été effectué sur la base de plans qui n'avaient pas été approuvés par le SAT.

E.d.

Le 20 décembre 2012, le Conseil communal a expliqué au SAT que lors de la modification des plans le 21 septembre 2011, l'architecte lui avait transmis deux variantes du plan 12A, l'une faisant figurer l'abaissement de la dalle, dans le but de trouver un accord avec les opposants. Et c'était cette version ■ erronée ■ qui avait été transmise au SAT. Le Conseil communal a dès lors demandé au SAT d'approuver le plan initial.

E.e.

Le 20 décembre 2012 toujours, le SAT a répondu qu'effectivement, le plan 12A daté du 9 juin 2011 [recte: 2010], modifié le 21 septembre 2011 et approuvé par lui-même le 19 octobre 2011 (préavis de synthèse) indique un niveau de rez-de-chaussée inférieur de 1 mètre par rapport au plan mis à l'enquête et ne coïncide pas sur ce point avec les autres plans de la construction également approuvés. Par conséquent, le SAT a approuvé ce jour-là le plan 12A comportant une altimétrie de 458.70 mètres correspondant au plan sanctionné par le Conseil communal.

E.f.

Le 16 janvier 2013, les anciens opposants (ci-après: les dénonciateurs) ont adressé à l'autorité de céans une dénonciation basée sur l'article 4 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996. Ils ont demandé que le plan avec le niveau de rez-de-chaussée "supérieur" soit mis à l'enquête et que le SAT vérifie que cette hauteur respecte encore le règlement d'aménagement communal. Les dénonciateurs ont également demandé qu'une suspension des travaux pour le bâtiment concerné soit prononcée, en tant que mesure provisionnelle de l'article 48 LConstr.

F.

Le 25 janvier 2013, le SAT s'est déterminé sur la dénonciation précitée. Il a indiqué en bref que tout au long de la phase d'examen du dossier pour sa mise à l'enquête et dans ses discussions avec l'architecte, il n'avait jamais évoqué la question du niveau d'implantation des villas, qui était en tous points conforme aux réglementations en vigueur. Il y avait donc lieu de se référer aux plans du 9 juin 2010 non modifiés, seuls mis à l'enquête publique, pour déterminer l'altitude qui avait été publiée. Par ailleurs, le SAT a attesté que les plans approuvés le 20 décembre 2012 (altitude 458.70 m), tout comme ceux qui avaient été approuvés le 19 octobre 2011 (altitude 457.70 m) étaient parfaitement conformes aux réglementations cantonales et communales en vigueur.

Le SAT a conclu au rejet des mesures provisionnelles et de la demande de nouvelle mise à l'enquête, ainsi qu'au classement de la dénonciation, dans la mesure de leur recevabilité.

G.

Le 25 janvier 2013 toujours, l'architecte s'est également déterminé sur la dénonciation précitée. Il a notamment contesté avoir voulu tromper les dénonciateurs, a relevé que ces derniers n'avaient jamais contesté la hauteur d'implantation des trois villas du bloc A dans leur opposition et qu'ils ne pouvaient ignorer que la proposition d'abaisser d'un mètre le niveau de la dalle était conditionnée au retrait des oppositions. De l'avis de l'architecte, la démarche des dénonciateurs était manifestement infondée et relevait de l'abus de droit. Il a conclu au rejet de la requête du 16 janvier 2013, à ce que les prétentions en dommages-intérêts soient réservés, le tout avec suite de frais et dépens.

H.

Quant à la commune, elle a fourni le 28 janvier 2013 au service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction de la dénonciation (ci-après: le service juridique), un exemplaire des plans du 9 juin 2010 mis à l'enquête.

I.

Le 28 janvier 2013 encore, le service juridique a livré aux dénonciateurs le résultat de ses investigations. Il a tout d'abord confirmé que le plan 12A litigieux du 9 juin 2010 non modifié, mis à l'enquête du 11 juin au 12 juillet 2010, mentionnait un terrain fini à 458.70 m. C'était donc ce plan-là, avec cette altimétrie, que les dénonciateurs avaient eu à disposition pour déposer leurs oppositions (lesquelles oppositions ne contestaient d'ailleurs pas cette altimétrie). Lorsque le SAT avait délivré son préavis de synthèse le 19 octobre 2011, il avait par erreur "tamponné" comme étant approuvé le plan 12A avec une altimétrie de 457.70 m, qui n'était qu'une variante finalement non retenue. Au surplus, dans ses observations du 25 janvier 2013, le SAT confirmait que l'altimétrie de 458.70 mètres était conforme aux réglementations communales et cantonales en vigueur, de sorte que l'approbation des plans a posteriori du 20 décembre 2012 se justifiait pleinement.

Le service juridique a donc estimé que les dénonciateurs recevaient là des réponses claires aux préoccupations exprimées dans leur dénonciation et qu'il n'y avait dès lors pas lieu d'ordonner à la commune de suspendre les travaux ni de publier une nouvelle mise à l'enquête. Il leur a toutefois laissé un délai de dix jours pour consulter les dossiers et formuler des observations, indiquant que sans nouvelles dans ce délai, l'autorité de céans procéderait au classement de la dénonciation.

J.

J.a.

Le 8 février 2013, les dénonciateurs ont déclaré maintenir le contenu de leur courrier du 16 janvier 2013 à l'autorité de céans. En bref, ils ont relevé que dans son préavis du 19 octobre 2011, le SAT avait expressément indiqué que le plan 12A (entre autres) modifié le 21 septembre 2011, avec une altimétrie de 457.70 m, annulait et remplaçait les versions précédentes, de sorte que cela infirmait les termes du courrier du service juridique du 28 janvier 2013 selon lesquels le plan 12A du 9 juin 2010 mis à l'enquête serait le plan valable et approuvé. Or, c'était les plans avec l'altimétrie de 457.70 mètres qui leur avaient été remis le 25 octobre 2011, de sorte qu'ils pouvaient penser de bonne fois que le plan 12A était définitif; ils ignoraient qu'il y avait deux jeux de plans portant la même date de modification (21 septembre 2011). Les dénonciateurs ont rejeté le grief d'abus de droit de l'architecte et ont allégué qu'à cause de l'"enfumage" de l'architecte, le SAT et la commune avaient été dépassés, ce qui avait abouti à bon nombre d'erreurs.

J.b.

Ce courrier a été adressé au SAT, à la commune et à l'architecte, pour information et détermination éventuelle.

J.c.

Le 19 février 2013, l'architecte a confirmé sa position et déposé une copie des plans 10a et 12a sanctionnés le 5 mars 2012 par le Conseil communal.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Selon l'article 4, alinéa 1 LConstr., le Conseil d'Etat définit et met en œuvre la politique urbanistique et architecturale du canton. Il exerce la haute surveillance en matière de police des constructions.

1.2.

Selon la jurisprudence (RJN 1999 p. 262, consid. 2b et les nombreuses références citées), de manière générale, est qualifiée de dénonciation toute requête présentée à une autorité à l'effet de lui faire prendre une mesure à l'égard d'une tierce autorité, qui lui est subordonnée. L'institution a comme fondement le rapport de surveillance existant entre l'autorité saisie et celle dont le comportement est dénoncé. La dénonciation n'ouvre pas une procédure administrative au sens strict du terme, et son issue en tant que telle ne consiste pas en une décision formelle. Le dénonciateur n'a aucun droit de partie. Par conséquent, le dénonciateur ne peut pas recourir, non seulement faute de qualité pour agir, mais aussi parce que le recours n'a pas d'objet, à moins que l'intéressée prétende que son intervention aurait dû être traitée comme recours, alors qu'elle a été considérée comme une dénonciation. Que le dénonciateur n'ait pas la faculté de recourir contre la décision d'une autorité de surveillance statuant en cette qualité peut être déduit aussi du fait que ces décisions ne figurent pas parmi celles qu'énumère l'article 5, alinéa 2 PA et qui sont en principe sujettes à recours, disposition dont la teneur est reprise par l'article 3, alinéa 2 LPJA. Ces principes s'appliquent également à la procédure devant les autorités administratives cantonales.

1.3.

Dans le cas d'espèce, la dénonciation du 16 janvier 2013 a été adressée sous ce vocable à l'autorité de céans en tant qu'autorité de surveillance en matière de constructions. Par conséquent, même si le service juridique a sollicité les différentes personnes et autorités concernées afin d'établir les faits déterminants, une procédure administrative au sens strict n'a pas été ouverte. La présente décision statuant sur la dénonciation n'est donc pas susceptible de recours, de sorte qu'aucune indication des voies de droit ne figure à son pied.

2.

2.1.

Il ressort du dossier que le 9 juin 2010, l'architecte a adressé les plans des villas projetées, datés du même jour, à la commune pour qu'elle procède à la mise à l'enquête. Les plans 10 et 12 A en particulier comportaient une altimétrie de 458.70 mètres. Suite aux oppositions des voisins, qui portaient exclusivement sur le nombre de niveaux habitables, l'aspect des toitures et les accès, un certain nombre de tractations ont eu lieu afin de trouver un accord conduisant au retrait des oppositions. Dans ce cadre, l'architecte a proposé de descendre d'un mètre les trois villas du groupe A ouest pour offrir aux opposants voisins un plus grand dégagement. Les opposants ont répondu le 22 décembre 2010 que cette proposition était intéressante mais qu'il n'en demeurait pas moins que la construction ou l'aménagement d'un troisième niveau habitable ne respectait pas le règlement de construction [recte: le règlement d'aménagement communal]; en tous les cas, il n'était pas possible de déterminer l'impact de cette proposition sans avoir en mains une coupe des bâtiments A. C'est ainsi que

l'architecte a adressé à la commune une variante des plans, notamment le plan 12A, présentant une altimétrie de 457.70 m au lieu des 458.70 m figurant sur les plans mis à l'enquête; cette variante portait une date de modification du 21 septembre 2011. Or, c'est à cette date également que l'architecte a déposé de nouveaux plans s'agissant du nombre de niveaux habitables, suite aux indications du SAT, pour que ceux-ci respectent les articles 52 RELCAT et 8.03 PRAC.

2.2.

L'abondance des variantes de plans déposées successivement par l'architecte a conduit à un certain encombrement au SAT et à la commune, de sorte que lorsque le SAT a délivré son préavis de synthèse le 19 octobre 2011, il a par erreur "tamponné" comme étant approuvé le plan 12A comportant le nombre réglementaire de niveaux habitables mais avec une altimétrie de 457.70 mètres, qui n'était qu'une variante finalement non retenue.

Logiquement, il a donc retenu dans son préavis que seuls les plans () 10A et 12A modifiés le 21 septembre 2011 étaient approuvés. Cette erreur s'explique aussi par le fait que le SAT avait déjà examiné auparavant les plans, notamment le plan 12A, comportant un terrain fini à 458.70 mètres, et que cette altimétrie était pour lui correcte; or, au moment de la délivrance du préavis de synthèse du 19 octobre 2011, seule la question de l'ajustement par rapport aux niveaux habitables devait encore être traitée. Le SAT a donc uniquement, à ce moment-là, vérifié que l'ajustement autorisé se retrouvait correctement sur les plans et la différence d'altimétrie lui a échappé. Personne n'ayant plus vérifié ensuite l'altimétrie, cela explique que les plans fournis le 25 octobre 2011 aux opposants étaient ceux approuvés par erreur par le SAT.

2.3.

En résumé, il appert donc que les plans 10A et 12A du 9 juin 2010 non modifiés, mis à l'enquête du 11 juin au 12 juillet 2010, mentionnaient un terrain fini à 458.70 m. C'était donc ces plans-là, avec cette altimétrie, que les dénonciateurs avaient à disposition pour déposer leurs oppositions. Ils ne l'ont toutefois jamais contestée. Au surplus, l'offre de l'architecte d'abaisser l'altimétrie à 457.70 mètres n'a finalement pas abouti à une transaction, de sorte qu'elle est restée à l'état de proposition. Étant donné que le SAT a expliqué son erreur de manière convaincante, qu'il a confirmé que l'altimétrie de 458.70 mètres est conforme aux dispositions cantonales et communales applicables, l'approbation a posteriori, le 20 décembre 2012, des plans comportant le nombre réglementaire de niveaux et une altimétrie de 458.70 mètres se justifiait pleinement. Par conséquent, il est inutile de suspendre les travaux et d'ordonner à la commune de procéder à une nouvelle mise à l'enquête.

2.4.

La situation serait différente si les voisins avaient contesté l'altimétrie dans leurs oppositions, s'ils avaient accepté la proposition de l'architecte de baisser les villas d'un mètre et que sur la base des plans à 457.70 mètres approuvés par le SAT de manière erronée, ils avaient retiré leurs oppositions. Tel n'est pas le cas en l'espèce, car non seulement la proposition de baisse d'altimétrie n'a pas eu pour effet de les faire changer d'avis, mais encore c'est la commune qui a levé leurs oppositions.

2.5.

L'on pourrait encore objecter que les recourants, si les plans qui leur ont été remis le 25 octobre 2011 avaient fait état d'une altimétrie à 458.70 m, auraient peut-être recouru contre la levée de leurs oppositions. Toutefois, leur recours aurait été irrecevable puisque ce motif n'avait pas été invoqué dans les oppositions. En effet, selon la doctrine et la jurisprudence, l'autorité de recours n'examine pas les prétentions et les griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure, sous peine de détourner sa mission de contrôle, de violer la compétence fonctionnelle de cette autorité-ci, d'enfreindre le principe de l'épuisement des voies de droit préalables et, en définitive, de priver les parties d'un degré de juridiction (Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 390-391; cf. aussi Robert Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 118).

2.6.

En définitive, l'autorité de céans peut comprendre que l'abondance des plans transmis successivement par l'architecte aux autorités compétentes, portant les mêmes dates mais avec des variantes, au point que même le SAT et la commune se soient trompés, puisse avoir laissé aux dénonciateurs l'impression d'avoir été induits en erreur. Néanmoins, pour les motifs qui précèdent, l'autorité de céans considère qu'un arrêt des travaux et une nouvelle mise à l'enquête ne se justifient pas. Il ne sera donc pas donné suite à la dénonciation du 16 janvier 2013.

3.

3.1.

L'architecte, respectivement les constructeurs du lotissement, concluent dans leurs observations du 25 janvier 2013, au rejet de la dénonciation et à ce que leurs prétentions en dommages-intérêts soient réservées, avec suite de frais et dépens.

3.2.

Selon la jurisprudence citée plus haut, la dénonciation n'ouvre pas une procédure administrative au sens strict du terme et les personnes concernées n'acquièrent pas la qualité de parties. Par conséquent, quand bien même ce dossier a occasionné un important travail au service juridique, il n'y a pas lieu de percevoir de frais. De même, il ne sera pas alloué de dépens.

3.3.

Quant aux dommages-intérêts, ils sont de la compétence du juge civil et non de l'autorité de surveillance administrative, laquelle n'a pas à se prononcer à leur sujet.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

1. ne donne pas suite à la dénonciation du 16 janvier 2013 de Mmes et MM. X., Y. et Z;

2. statue sans frais ni dépens.

Neuchâtel, le 6 mars 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.