

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.14 vom 14. April 2010

Ne Jurisprudence Adm, 2010-04-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.14

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.14 du 14 avril 2010

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.14 del 14 aprile 2010

Regeste

Modification unilatérale en cours de travaux de la longueur d'une villa et création de deux locaux qui n'ont pas fait l'objet d'une sanction. Aucune raison particulière ne justifie après coup l'octroi de dérogations, d'où refus du permis de construire confirmé. Lorsque la commune entend remédier à cette situation illégale par une "remise en état des lieux", elle doit donner aux propriétaires l'occasion de faire valoir son droit d'être entendu, et doit choisir une solution qu'elle est à même de justifier, en respectant le principe de proportionnalité.

Volltext

A.

Le 15 février 2007, les recourants ont déposé une demande de permis de construire pour une maison unifamiliale sur l'article www du cadastre X. d'une longueur de 20 mètres. Dans une correspondance du 28 février 2007 à l'attention de l'administration communale X., l'auteur du projet précisa que les terrasses latérales de la maison ne devaient pas être incluses dans le calcul de la longueur de la maison parce que son volume "est clairement lisible et déterminé" avec la façade de 20 mètres de long". Il ajouta que les terrasses latérales ne sont que des éléments de l'aménagement du jardin qui se distinguent clairement du volume de la maison par leur matérialisation en pierres naturelles. Elles s'alignent dans le plan de la façade sud et ne forment pas de volumes qui s'avancent devant la maison.

B.

Par décision du 4 juin 2007, le Conseil communal a accordé aux requérants le permis de construire en sanction définitive pour une maison individuelle sur l'article www du cadastre X., devenu entretemps les articles yyy et zzz du cadastre de cette localité. La sanction définitive était assujettie à plusieurs conditions au nombre desquelles figurent celle qui impose de prendre sous les gabarits légaux toutes constructions, tels que murs de soutènement, talus et rampes de même que celles qui sont imposées par les décisions spéciales des départements cantonaux concernés et du service technique communal.

C.

Il ressort du dossier du service de l'aménagement du territoire (SAT) que le bureau d'architecture mandaté par les recourants a, le 8 septembre 2008, adressé aux autorités communales et cantonales un courrier exposant que pour l'exécution des travaux, le projet a été modifié par rapport au permis de construire notamment s'agissant de la terrasse ouest et pour la construction d'un réduit de jardin et l'agrandissement de la buanderie. Le même jour ledit bureau a justifié la réalisation de deux espaces secondaires au-delà de la longueur des 20 mètres autorisés, en se référant au permis de construire, du 4 juin 2007. C'est ainsi qu'il a

exposé que lors de la phase de préparation pour l'exécution des travaux, il avait constaté que le terrain ne pouvait être soutenu que par des murs en béton qui ont été réalisés derrière un parement en pierres naturelles pour respecter l'expression architecturale initiale. C'est à cette occasion qu'il sollicita une dérogation pour le dépassement de la longueur maximale de 20 mètres, passant à 25,87 mètres et pour la création du réduit et l'agrandissement de la buanderie.

D.

Par courrier du 12 janvier 2009, le SAT demanda au Conseil communal X. les formulaires de demande de modification de la sanction définitive et attira son attention sur le fait que la demande de dérogation à la longueur maximale de la construction lui semblait insuffisamment motivée. Par lettre du 29 janvier 2009, le service formula également à l'attention du bureau d'architecture une demande d'explication sur l'absence de demande de permis de construire concernant les modifications du projet, qui reçut une réponse le 3 février 2009.

E.

En date du 3 avril 2009, le DGT rendit une décision spéciale n'approuvant pas les dérogations requises en vue de légaliser à posteriori les travaux réalisés contrairement aux plans sanctionnés. En conséquence, le Conseil communal refusa de délivrer le permis de construire sollicité et demanda la remise en état des lieux, par décision du 27 avril 2009.

F.

Les recourants entreprirent cette décision par mémoire du 11 mai 2009. Ils invoquent à leur profit que le terrain nécessitait des murs en béton pour être soutenus et que c'est un parement de pierres naturelles qui viendra les couvrir aux fins de conserver l'intégration initiale souhaitée. Les espaces vides se trouvant derrière le mur ont été utilisés pour des locaux utilitaires. Ils estiment que la décision de remise en état ne respecte pas la proportionnalité.

G.

Dans ses observations du 3 juillet 2009, le Conseil communal, après avoir rappelé le déroulement des phases de la procédure conclut implicitement au rejet du recours, les recourants ayant admis avoir enfreint les règlements lors d'une rencontre du 25 mai 2009.

H.

Les recourants ont effectué en temps utiles le dépôt de l'avance des frais requis à hauteur de Fr. 1'100.■.

Considérant en droit:

1.

Atteints par la décision attaquée, les recourants ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (article 32 LPJA). Déposé dans le délai légal de trente jours prévus à l'article 34 LPJA, le recours intervient en temps utile. Il est dès lors recevable.

2.

Aux termes de l'article 85 RELCONSTR, du 16 octobre 1996, après l'obtention du permis de construire, le requérant ne peut modifier ses plans qu'en se conformant à une nouvelle

procédure. En l'espèce cette obligation n'a pas été respectée. En effet, les travaux effectués sans octroi d'un permis ou d'un ajustement de celui-ci ont porté sur une augmentation de la longueur de la villa, passant de 20 à 25,87 mètres avec pour conséquence un croisement des gabarits entre le mur de soutènement Est et l'habitation sur l'article yyy du cadastre.

3.1.

Selon l'article 59, alinéa 1, lettre c et alinéa 2, lettre b de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 20 octobre 1991, le plan d'aménagement doit contenir des dispositions sur les gabarits et peut en contenir sur la longueur des constructions. L'article 18 du règlement d'exécution de la loi (RELCAT), du 16 octobre 1996, précise l'objectif visé par les gabarits qui est de fixer les distances entre les bâtiments en fonction de leur hauteur de façon à assurer à chacun l'espace, l'ensoleillement et la lumière nécessaire. Le gabarit est un plan dont la trace est au sol selon la définition que lui donne l'article 19 RELCAT. Son degré est déterminé par son inclinaison par rapport à l'horizontal, à partir d'une limite de propriété, d'un alignement ou de l'axe d'une rue (al. 2). La trace du gabarit est représentée par son intersection avec le terrain naturel sous réserve des articles 26 et 27 du règlement. Les gabarits sont applicables aux bâtiments, qu'ils soient ou non habitables, ainsi qu'aux murs de soutènement (art. 20 RELCAT). Les traces des gabarits de deux bâtiments ne doivent pas se croiser, même si ceux-ci sont situés sur une même parcelle (art. 24 RELCAT).

3.2.

Selon l'article 13.07.4 du règlement d'aménagement et de constructions communal, dans la zone d'habitation à faible densité, la longueur des bâtiments est limitée à 20 mètres. Une dérogation à cet article est nécessaire pour légaliser des travaux effectués sans droit.

3.3.

Selon l'article 40, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LCONSTR), du 25 mars 1996, des dérogations au plan d'aménagement peuvent être octroyées si les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies:

- a) Elles sont justifiées par des circonstances particulières;
- b) Elles ne portent pas atteinte à un intérêt public important, notamment à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou d'un bâtiment.
- c) Elles ne causent pas un préjudice sérieux aux voisins.

Les limites entre les notions de "circonstances particulières", "intérêts publics importants" et "préjudices sérieux aux voisins" sont difficiles à déterminer, de sorte qu'il convient avant tout, dans chaque cas particulier, de procéder à une appréciation d'ensemble des différents facteurs à prendre en compte. L'intérêt du requérant à réaliser son projet doit être mis en rapport avec celui de la collectivité (laquelle peut être favorable ou non au projet), celui des voisins susceptibles d'être touché et celui que poursuit la norme à laquelle il est envisagé de déroger (Moor, Droit administratif, volume I p. 323), ainsi qu'avec l'intérêt public à l'application stricte de la loi et l'intérêt privé des voisins au respect par les tiers des règles qu'ils doivent eux-mêmes observer (JAB 1990 p. 199). Malgré la complexité et la diversité des intérêts à prendre en considération, le refus d'une dérogation est la règle, son octroi l'exception. Une dérogation entre en effet dans le domaine des autorisations exceptionnelles, de sorte qu'on doit faire preuve d'une grande réserve dans son octroi. La

possibilité de déroger au système légal doit être réservée au cas où il s'agit d'éviter des situations trop rigoureuses que le législateur n'a pas voulu ou lorsque les conditions pour l'octroi d'une dérogation sont précisées dans la loi et qu'elles sont réalisées (RJN 1988 p. 179).

L'octroi restrictif de dérogations vise à sauvegarder la sécurité du droit, c'est-à-dire sa clarté et son unité, et à garantir l'égalité de traitement (JAB 1999 p. 214). En matière de constructions, il est en effet souhaitable que le territoire d'une commune soit en principe régi par les règles dont celle-ci s'est elle-même dotée et que les justiciables soient tous soumis aux mêmes limitations. Un propriétaire ne saurait ainsi obtenir une dérogation pour la seule raison qu'elle lui permettrait de faire un usage optimal de son bien (RJN 2000 p. 281). Des considérations d'ordre économique sont des motifs d'ordre général que l'on retrouve pratiquement toujours. Elles ne créent pas automatiquement des situations particulières qui justifieraient une autorisation exceptionnelle. En ce qui concerne l'évaluation de l'intérêt privé à la réalisation d'un projet, la perte d'un avantage économique et les autres conséquences financières qui peuvent découler du refus d'une dérogation n'ont en règle générale pas une importance déterminante (Moor, *op. cit.* p. 323). De même, l'intérêt financier éventuel de la collectivité publique à la réalisation d'un projet, notamment l'intérêt fiscal, ne crée pas un intérêt public justifiant une dérogation (RJN 2000 p. 282).

Ces principes et ces références juridiques ont précisément été exposés par le Tribunal administratif dans le cas de l'examen du croisement de traces de gabarits lors même que la commune concernée avait émis un préavis favorable, qu'aucun intérêt des voisins n'aurait été compromis si la dérogation avait été octroyée et qu'aucune opposition n'a été formée pendant la procédure de mise à l'enquête publique. A titre exemplatif pour le cas d'espèce, c'est ainsi que les circonstances liées à la construction d'un garage dans un endroit enneigé n'ont pas été qualifiées de particulières allant au-delà de l'intérêt du propriétaire à pouvoir abriter ses véhicules des intempéries hivernales. Aussi le refus d'octroyer la dérogation requise a été confirmée (RJN 2003 p. 378).

Dans la présente affaire, on ne peut que confirmer l'appréciation qui a été faite à l'occasion de la décision spéciale du DGT, du 3 avril 2009 et selon laquelle il n'y a pas de lien de causalité entre l'agrandissement de la villa et les murs de soutènement. L'étendue de la terrasse ouest en vue d'agrandir la salle de séjour qui ne correspondait pas au besoin des recourants selon la lettre du bureau d'architectures du 3 février 2009, relève typiquement du souhait de confort en dehors de toute autre considération.

3.4.

S'agissant du dépassement de la longueur du mur, par 5,87 mètres, les principes énoncés ci-dessus s'appliquent dans la même mesure, les autorités se montrant à juste titre très restrictives dans l'octroi de dérogations à posteriori (Zen-Ruffinen, Guy Ecabert, *Aménagement du territoire, constructions, expropriations* n° 993). C'est ainsi qu'un dépassement de la hauteur réglementaire de 1,9 mètres par rapport à la norme imposant une hauteur de 10 mètres n'a pas bénéficié d'une autorisation (ATF 98 Ia 278). Selon une autre jurisprudence, un dépassement de la longueur d'un bâtiment de 60 cm par rapport à la longueur maximale de 24 mètres ne heurte certes pas un quelconque intérêt public, mais le propriétaire qui réalise une construction non conforme aux plans sanctionnés ne peut valablement prétendre que les difficultés qu'ils rencontrent pour assurer le respect des normes constituent des circonstances particulières justifiant l'octroi d'une dérogation (RJN

2000 p. 281).

Il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que le Conseil communal X. n'a pas approuvé les dérogations requises et n'a pas délivré le permis de construire.

4.

Dans sa décision du 27 avril 2009, le Conseil communal a demandé la remise en état conforme à la loi, point que les recourants estiment disproportionné.

Selon l'article 46 LCONSTR, lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la loi ou aux autorisations délivrées, les instances compétentes peuvent ordonner notamment la suspension des travaux, l'évacuation, l'interdiction d'occuper les locaux, de les utiliser ou de les exploiter, la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition (al. 1). Avant de prendre de telles mesures, les instances compétentes peuvent ordonner une expertise et en faire supporter les frais, en tout ou en partie aux propriétaires (al. 2).

Toutefois, le fait qu'une construction soit illégale ne signifie pas encore qu'elle doit être automatiquement démolie. La question doit être examinée en application des principes du droit constitutionnel dont celui de la proportionnalité et celui de la protection de la bonne foi. C'est ainsi que le constructeur peut se voir dispensé de démolir l'ouvrage lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage, et que le maintien d'une situation illégale ne se heurte pas à des intérêts publics prépondérants. L'autorité doit examiner d'office quel est le moyen le plus approprié pour atteindre le but recherché sans porter excessivement atteinte au droit du constructeur. L'article 46 LCONSTR reconnaît aux communes une certaine marge d'appréciation puisqu'il n'oblige pas celles-ci à ordonner la démolition ou la modification des constructions contraire aux plans et aux dispositions en vigueur, mais leur en donne la faculté (TA.2002.205 du 24 avril 2003, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 1P.336/2003 du 23 juillet 2003).

Dans un autre arrêt, le Tribunal administratif cantonal a précisé que les autorités cantonales de recours chargées de contrôler l'application de cette disposition doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de leur tâche et limiter leurs pouvoirs d'intervention dans ce domaine à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, cela d'autant plus que la commune est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en la matière (ATA 2000.121, du 27 octobre 2000).

Si l'autorité communale a bien eu une séance le 25 mai 2009 avec les recourants et l'architecte de ces derniers, celle-ci a eu lieu après la prise de décision demandant la remise en état, si bien que le droit d'être entendu n'a pas été formellement respecté. Une telle omission ne peut pas être réparée dans la procédure de recours subséquente s'agissant de déterminer, en application du principe de la proportionnalité, le principe et le cas échéant les modalités de la remise en état (ATA du 27 octobre 2000 précité). Ces considérations ont été confirmées puisque dans un arrêt récent, le Tribunal administratif a répété que le choix d'ordonner ou non la démolition, en tout ou en partie, ou le déplacement d'un ouvrage illégal doit résulter d'une pesée globale des intérêts en présence, publics et privés (TA 2005.55 du 19 février 2010). C'est la raison pour laquelle, il convient sur ce point de renvoyer la cause à la commune X. qui pourra s'inspirer pour y donner suite des

considérations émises dans le Guide sur la procédure neuchâteloise de délivrance du permis de construire ASPAN 1996, partie 7, page 10 et suivantes et 21 et suivantes. Faute d'accord entre les parties, l'autorité communale rendra une nouvelle décision au sens du présent considérant qui sera elle-même susceptible de faire, cas échéant l'objet d'un recours auprès de l'autorité de céans.

5.

Les recourants succombent sur l'essentiel de leur argumentation. Ils doivent en conséquence s'acquitter des frais de la procédure, qui comprennent les émoluments et les débours. En application de l'arrêté concernant le tarif des frais de procédure, du 10 août 1983, l'émolument de décision est fixé compte tenu de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 11); en règle générale, il n'excède pas le montant de Fr. 4'000.■ (art. 14 al. 1). Quant aux débours, ils sont généralement calculés à raison de 10 % de l'émolument arrêté ou, si l'émolument arrêté ne dépasse pas Fr. 400.■ à raison de 20 % de celui-ci (art. 36). En l'espèce, il y lieu de tenir compte du fait que le dossier doit être retourné à l'autorité communale pour qu'elle examine et justifie les mesures les plus appropriées qu'elle estime devoir prendre. De ce fait, il convient de réduire les frais mis à la charge des recourants.

Par ces motifs, Le Conseil d'Etat ,

décide:

1. Le point relatif à la remise en état conforme à la loi, tel qu'il figure dans la décision du Conseil communal, du 27 avril 2009 est annulé et le dossier lui est renvoyé pour nouvelle décision sur ce point au sens des considérants.

2. Le recours est rejeté pour le surplus.

3. Les frais de la présente procédure, comprenant un émolument de Fr. 800.■ auquel s'ajoutent les frais par Fr. 80.■ soit au total Fr. 880.■ couverts par leur avance sont mis solidairement à la charge des recourants.

4. Le solde de leur avance, par Fr. 220.■ est restitué aux recourants.

Neuchâtel, le 14 avril 2010

Au nom du Conseil d'Etat

Le président, La chancelière,

J. Studer

M. Engheben

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