

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.200 vom 8. Februar 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-02-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2011.200

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.200 du 8 février 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2011.200 del 8 febbraio 2012

Regeste

Le propriétaire d'un bien-fonds en zone de verdure, en principe inconstructible, fait démolir deux remises existantes sans autorisation pour y installer trois garages préfabriqués. Le Conseil communal lui ordonne, dans deux décisions successives, d'enlever ces garages car ils ne sont pas conformes à la zone. Le propriétaire dépose ensuite une demande de permis de construire pour régulariser la situation des garages et remplacer un hangar existant. La demande est rejetée par le Conseil communal. La décision, même brève, est suffisamment motivée puisqu'elle refuse le permis de construire au motif que les constructions sont non conformes à la zone de verdure. Au surplus, le recourant avait déjà reçu deux décisions l'informant que ses garages étaient non conformes et devaient être enlevés. Par ailleurs, le Conseil communal a le droit de refuser d'emblée une demande de permis de construire dont il sait qu'il ne pourra l'accepter. Les bâtiments préexistants sur le bien-fonds du recourant étaient simplement tolérés par l'autorité communale, en vertu d'un acte à bien plaie de 1989 et ne bénéficiaient pas de la situation acquise. Il n'y a donc pas inégalité de traitement avec une série de garages voisins devenus contraires à la zone de verdure mais qui font l'objet de droits de superficie sur un bien-fonds appartenant à la commune. Quant aux jardins potagers et leurs cabanes à outils, ils ne sont pas incompatibles avec la zone de verdure. Rejet du recours. _____ Par arrêt du 19 avril 2013 (Réf.: [CDP.2012.84-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

Volltext

A.

M. A. (ci-après: l'intéressé, respectivement le recourant) est propriétaire du bien-fonds zzz. du cadastre du X., qu'il a acquis le 25 janvier 2007. Lors de l'acquisition et selon l'inscription au registre foncier, le bien-fonds supportait deux remises et un entrepôt. Ce bien-fonds est situé en zone de verdure, au sens de l'article 20.2 du plan et règlement d'aménagement communal (PRAC), sanctionné le 9 mai 2001.

B.

Après avoir pris possession de son bien-fonds, l'intéressé a fait démolir les deux remises pour ensuite poser trois garages préfabriqués. Informé, le Conseil communal a rendu une décision le 26 mars 2010 par laquelle il a considéré que l'implantation de ces garages n'avait fait l'objet d'aucune autorisation préalable, que les dispositions du règlement d'aménagement communal sur la zone de verdure s'appliquaient et que l'endroit était sis en zone S2 de protection des eaux, de sorte qu'il ordonnait le déplacement des garages et la remise en état du terrain jusqu'au 30 juin 2010.

Cette décision est entrée en force.

C.

Par décision du 2 décembre 2010, le Conseil communal a constaté que l'intéressé ne s'était pas exécuté et lui a imparti un dernier délai au 15 décembre 2010 pour se conformer à la décision du 26 mars 2010. À défaut, le Conseil communal ordonnait d'ores et déjà l'exécution de la décision par substitution, aux frais de l'intéressé, avec inscription d'une hypothèque légale sur l'immeuble.

D.

Par courrier du 13 décembre 2010 adressé au président du Conseil communal, l'intéressé a exprimé sa perplexité, dans la mesure où il avait contacté puis rencontré en avril ce dernier ainsi que le conseiller communal en charge de l'urbanisme, et leur avait fait "une demande orale pour le recours de votre lettre du 26 mars 2010". L'intéressé a ensuite relevé que les trois garages n'avaient pas de fondations et qu'il ne lui était pas interdit d'entreposer du matériel sur son terrain. Au surplus, le Conseil communal avait admis pendant plusieurs années que l'ancien propriétaire du bien-fonds y entrepose divers matériaux et bâtiments. L'intéressé a proposé, afin de régulariser la situation, de déposer une demande de permis de construire pour les garages et la construction d'un nouveau bâtiment.

E.

Le 24 janvier 2011, le recourant a déposé une demande de permis de construire portant sur la démolition des bâtiments existants, la construction d'un hangar et la pose de trois garages préfabriqués.

F.

Par décision du 23 juin 2011, le Conseil communal a refusé d'accorder un permis de construire, considérant que le bien-fonds concerné se trouvait en zone de verdure, au sens de l'article 20.2 PRAC.

G.

Par mémoire du 25 août 2011, l'intéressé a recouru contre cette décision, concluant à son annulation et au renvoi du dossier au Conseil communal pour nouvelle décision, subsidiairement à l'octroi d'un permis de construire pour l'entrepôt et les garages, avec suite de frais et dépens.

Le recourant a invoqué la violation de son droit d'être entendu et de son droit à obtenir une décision motivée. Il a allégué que le Conseil communal ne s'était prononcé sur sa demande de permis de construire en intégralité, que la décision attaquée concernait uniquement l'entreposage de ses garage préfabriqués, qu'il n'y avait aucun préavis du service de l'urbanisme communal et que la décision attaquée ne contenait aucun élément lui permettant de comprendre pourquoi le permis de construire était refusé.

Le recourant a également reproché au Conseil communal de violer le droit à l'égalité de traitement, dans la mesure où ce dernier autorisait en zone de verdure des garages bétonnés, des jardins potagers clôturés et des baraques. Par ailleurs, le recourant a allégué que la décision attaquée était arbitraire car le Conseil communal n'avait pas examiné la question de la démolition et reconstruction de l'entrepôt préexistant, en relevant que si le nouvel entrepôt projeté serait plus haut que l'actuel, sa surface au sol et son affectation resteraient identiques, que l'accès se ferait par son bien-fonds du côté opposé à la zone de verdure, et qu'il n'y aurait aucun désagrément pour les promeneurs ni modification du paysage, au

contraire.

Enfin, le recourant a allégué que les terrains avoisinants, affectés à la zone de verdure, n'en remplissaient pas les conditions, de sorte qu'en se fondant sur les règles d'une zone qui n'existait que formellement pour refuser le permis de construire, le Conseil communal passait outre son pouvoir d'appréciation.

H.

Dans ses observations du 26 octobre 2011, le Conseil communal a conclu au rejet du recours. Il a indiqué que lorsqu'il avait acquis son bien-fonds, le recourant savait qu'il se trouvait en zone de verdure et qu'il ne pouvait pas construire, car l'ancien propriétaire le lui avait dit et la commune le lui avait confirmé. Le Conseil communal a ensuite rejeté les griefs du recourant relatifs à la violation du droit d'être entendu et au défaut de motivation, en relevant que la décision entreprise faisait expressément référence aux garages et au hangar, de sorte que la demande de permis de construire avait été traitée dans son intégralité, et qu'au surplus, point n'était besoin de longs développements dans la mesure où le projet était à l'évidence contraire à la zone, de sorte qu'une référence à la disposition topique du règlement d'aménagement communal suffisait.

S'agissant du grief d'inégalité de traitement, le Conseil communal a exposé que les garages de l'autre côté de la route étaient antérieurs au passage du secteur en zone de verdure et bénéficiaient de la situation acquise. La présence de potagers était conforme à la zone telle que décrite à l'article 20.2.1, al. 1 PRAC et l'on ne pouvait comparer un petit potager et sa baraque à outils à des garages et un hangar.

Enfin, le Conseil communal a indiqué qu'il ne voyait pas en quoi le fait de refuser des garages et un hangar en zone de verdure était arbitraire; s'agissant plus particulièrement du hangar, le projet du recourant n'était pas de le remettre en état comme il le prétendait dans son recours mais de le démolir pour en construire un autre, différent.

I.

Le 23 janvier 2012, le mandataire du recourant a déposé un état de ses frais et honoraires.

Considérant en droit:

1.

Déposé dans les termes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

2.1.

Il convient d'examiner tout d'abord les griefs du recourant relatifs à la violation du droit d'être entendu et du droit à obtenir une décision motivée.

2.2.

Selon la jurisprudence (résumée dans un arrêt du Tribunal administratif du 26 mars 2010, réf. TA.2007.311, publié sur internet), l'on déduit du droit d'être entendu (art. 29, al. 1 Cst) l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision afin que l'intéressé puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé

puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et de l'attaquer en connaissance de cause. En revanche, il y a violation du droit d'être entendu si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les faits pertinents. Les exigences sont plus strictes lorsque par son objet, la décision repose sur un pouvoir de libre appréciation de l'autorité, lorsqu'elle porte gravement atteinte à un droit constitutionnel de l'intéressé, lorsque la situation est particulièrement complexe ou lorsqu'il s'agit d'une dérogation à une règle générale. Cependant, d'une manière générale, l'étendue de l'exigence de motiver la décision dépend de l'objet de celle-ci, des moyens invoqués par les parties et des circonstances du cas.

2.3.

En l'occurrence, le recourant a démolé les deux remises existantes sur son bien-fonds pour y installer trois garages préfabriqués, sans autorisation. Le 26 mars 2010, le Conseil communal a rendu une décision exposant que l'implantation de ces garages n'avait fait l'objet d'aucune autorisation préalable, que les dispositions du règlement d'aménagement communal sur la zone de verdure (jointes à la décision) s'appliquaient et que l'endroit était sis en zone S2 de protection des eaux, de sorte qu'il ordonnait le déplacement des garages et la remise en état du terrain. Le recourant n'ayant pas recouru et ne s'étant pas exécuté, le Conseil communal lui a notifié une deuxième décision, le 2 décembre 2010, lui impartissant un dernier délai pour se conformer à la décision du 26 mars 2010, sous peine d'exécution par substitution. Le recourant a alors écrit au président du Conseil communal, le 13 décembre 2010, pour lui faire part de sa perplexité dans la mesure il l'avait rencontré avec le conseiller communal en charge de l'urbanisme, de son désaccord avec l'ordre donné et pour l'informer qu'il allait déposer une demande de permis de construire. Ce qu'il a fait le 24 janvier 2011.

Dans ce contexte, le recourant était parfaitement informé des motifs ayant conduit le Conseil communal à rendre sa décision de refus du permis de construire du 23 juin 2011. Au surplus, bien que brève, celle-ci contient tous les éléments nécessaires au recourant pour se rendre compte de sa portée et de l'attaquer en connaissance de cause: elle fait référence à la demande de permis de construire pour l'installation de trois garages et la construction d'un hangar sur l'article zzz. du cadastre du X., au lieu-dit la X.; elle expose que le permis est refusé car le bien-fonds se trouve en zone de verdure, au sens de l'article 20.2 PRAC. Au surplus, elle est datée, signée de l'autorité compétente et comporte l'indication des voies de recours.

2.4.

Le recourant tire argument d'un échange de courriels entre son mandataire et le service de l'urbanisme communal pour alléguer que le Conseil communal n'a pas statué sur l'entier de sa demande de permis de construire, car ledit service n'évoquait dans son courriel que les garages déjà posés, et non le projet d'entrepôt.

Dans un courriel du 15 août 2011, le mandataire du recourant accusait réception des pièces du dossier envoyées par le service de l'urbanisme et demandait confirmation qu'il n'y avait eu aucun préavis dudit service ayant été pris en compte pour rendre la décision du 23 juin 2011. Le 16 août 2011, la secrétaire du service de l'urbanisme répondait qu'il n'avait "délivré aucun préavis à M. A., il a posé de force ces garages, nous avons été mis devant le fait accompli". Les termes utilisés laissent à penser qu'il y a eu un malentendu. Alors que le mandataire du recourant voulait obtenir dudit service la confirmation que celui-ci n'avait

pas délivré de préavis écrit concernant cette demande de permis de construire, la secrétaire paraît avoir compris un préavis positif, et a donc répondu qu'il n'en avait pas délivré au recourant puisqu'il avait mis les autorités devant le fait accompli.

Cette question n'est toutefois pas déterminante. En effet, en vertu de l'article 54 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, le Conseil communal est fondé à constater d'emblée que le dossier est incomplet ou incorrect et à le renvoyer au requérant. Dans la pratique (cf. Guide sur la procédure neuchâteloise de délivrance du permis de construire, Berne/Neuchâtel 1996, pp. 23-24), il est aussi possible que le Conseil communal constate d'entrée de cause qu'il ne pourra accepter le projet. Devant une telle situation, il n'a pas l'obligation de transmettre le dossier au SAT [respectivement au service de l'urbanisme communal]. Il doit néanmoins en informer le requérant. Si ce dernier l'exige, le Conseil communal doit lui donner la possibilité de contester sa prise de position; le Conseil communal devra donc rendre une décision de refus.

En l'espèce, le Conseil communal avait déjà signifié par deux fois au recourant, dans ses décisions des 26 mars et 2 décembre 2010, qu'il n'acceptait pas de nouvelles constructions sur son bien-fonds, en raison de leur non conformité à la zone de verdure, et qu'il en ordonnait l'enlèvement. Considérant que l'édification de nouvelles constructions était non conforme à la zone, le Conseil communal pouvait parfaitement renoncer à recueillir les préavis formels de tous les services concernés (art. 76, let. d RELConstr.) et rejeter d'emblée la demande de permis de construire. Le fait que la décision mentionne en préambule "entendu le préavis du service de l'urbanisme" signifie que le Conseil communal a consulté ce dernier oralement avant de rendre sa décision; mais, comme on l'a vu, il n'y était pas tenu.

2.5.

En conclusion, les griefs du recourant relatifs à la violation de son droit d'être entendu et de son droit à obtenir une décision motivée sont rejetés.

3.

3.1.

Le recourant reproche au Conseil communal de se fonder sur les règles d'une zone qui n'existe que formellement pour refuser le permis de construire, violant ainsi l'égalité de traitement, vu les garages, jardins potagers et baraques existantes alentours en zone de verdure. Il lui reproche également de ne pas avoir examiné la question de la démolition et reconstruction de l'entrepôt préexistant, dont la surface au sol et l'affectation resteraient identiques, sans causer aucun désagrément pour les promeneurs et le paysage.

3.2.

La zone de verdure est réservée aux espaces verts publics, tels que parcs aménagés, jardins d'agrément et promenades, places de jeux ou encore aux espaces privés délibérément maintenus libre de construction à l'intérieur des localités (art. 20.2.1, al. 1 PRAC). Les objectifs de cette zone sont de réserver des espaces verts destinés à assurer une bonne qualité de vie dans le site bâti et d'offrir aux différents quartiers des espaces libres de constructions et des aires de jeux aménagés suffisants (art. 20.2.2, al. 1 et 2). Dans la zone de verdure, seuls les plantations et l'aménagement de chemins piétonniers sont généralement admis. Dans les parcs et jardins publics, les bâtiments nécessaires à l'entretien

et la mise en valeur des espaces de verdure sont néanmoins autorisés. Les bâtiments existants dans la zone de verdure ne peuvent être transformés et agrandis qu'avec l'accord préalable du Conseil communal (art. 20.2.3, al. 2-4).

Sur ce dernier point, l'on relèvera que si les bâtiments existants sont non conformes à la zone de verdure, il est douteux que l'article 20.2.3, al. 4 PRAC, qui subordonne leur transformation et agrandissement à l'accord du seul Conseil communal, soit compatible avec la jurisprudence du Tribunal cantonal sur les droits acquis (cf. arrêt du Tribunal administratif du 27 octobre 2005, réf. TA.2005.67), puisque ces travaux nécessiteraient une dérogation du Département de la gestion du territoire au sens de l'article 40 LConstr.

3.3.

Toujours est-il qu'il ressort de ces dispositions que la zone de verdure n'est pas destinée à la construction, quand bien même des bâtiments nécessaires à l'entretien et à la mise en valeur des espaces verts sont admis.

En l'espèce, les garages préfabriqués et le projet de hangar du recourant ne sont donc pas conformes à la zone de verdure. La décision attaquée ne dit pas autre chose. Au surplus, selon le document signé le 6 janvier 1989 par la Ville et l'ancien propriétaire du bien-fonds, les constructions de l'époque (un garage et une baraque) n'étaient autorisées qu'à bien-plaire, à titre précaire et pouvaient être démolies à première réquisition de l'autorité. Il y est d'ailleurs fait indirectement référence dans l'acte de vente immobilière du 25 janvier 2007 (conditions de la vente, chiffre 7). C'est dire que les bâtiments existants ne bénéficiaient pas de la situation acquise et en eussent-ils bénéficié, cette garantie ne couvrirait que leur maintien et leur entretien normal, non leur reconstruction ou leur remplacement par d'autres constructions (cf. arrêt TA.2005.67 déjà cité).

Le Conseil communal n'a donc pas commis d'arbitraire en rendant sa décision du 23 juin 2011.

3.4.

S'agissant des constructions alentours, dont le recourant se prévaut pour d'une part invoquer l'inégalité de traitement et d'autre part alléguer que la zone de verdure n'existe que formellement, il y a lieu de retenir ce qui suit. La série de garages qui bordent la route de la X. sont situés sur le bien-fonds yyy. du cadastre du X., propriété de la commune. Ce bien-fonds est grevé de treize droits de superficie, en nature de garages avec leurs dégagements respectifs, sauf un qui comprend en sus un jardin. Ces droits de superficie ont tous été constitués le 19 janvier 1970 sauf un (celui qui comprend le jardin), le 20 avril 1989. C'est dire que ces constructions ont été érigées antérieurement à l'adoption du plan et règlement d'aménagement communal le 4 juin 1997 qui colloque le secteur en zone de verdure, avec l'accord de la commune par ailleurs superficiante. Cette situation ne saurait être comparée avec celle des constructions qui existaient sur le bien-fonds du recourant: d'une part elles n'étaient que tolérées par l'autorité communale, d'autre part le recourant a procédé (partiellement) à leur démolition pour poser trois garages préfabriqués et projette de remplacer le hangar actuel par un autre plus élevé; comme il a été dit plus haut, même si les constructions d'origine bénéficiaient de la situation acquise, ces transformations ne seraient pas couvertes par cette garantie (cf. arrêt TA.2005.67 déjà cité).

3.5.

Outre les treize garages susmentionnés, il ressort des photographies déposées par le recourant que le secteur comprend quelques jardins potagers et ce qui semble être des cabanes à outils. Vu le caractère et les objectifs de la zone de verdure, tels que détaillés par l'article 20.2 PRAC, ces installations ne paraissent pas incompatibles avec la zone de verdure. En tout cas, il n'y a pas lieu de retenir que la zone de verdure serait vidée de son sens au point qu'il faille renoncer à en respecter les prescriptions.

3.6.

Ce qui précède n'empêche pas le Conseil communal de veiller à faire appliquer strictement les règles relatives à la zone de verdure, afin que celle-ci conserve ses caractéristiques.

3.7.

En conclusion, le Conseil communal n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation ni n'a commis d'inégalité de traitement ou d'arbitraire en rejetant la demande de permis de construire du recourant.

4.

Vu ce qui précède, le recours est rejeté.

5.

5.1.

Le recourant ayant succombé, il supportera le paiement de frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), quicomprendent les émoluments et les débours. En application de l'arrêté temporaire fixant les tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative, du 22 décembre 2010, 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. 38, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 42, al. 1).

En l'espèce, la cause a nécessité un tour d'écritures, sans vision locale. Elle revêt une importance moyenne, vu son objet et n'est pas particulièrement complexe en droit. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés au montant total de Fr. 880.■, ce montant étant compensé par l'avance de frais versée le 13 septembre 2011.

5.2.

Vu l'issue de la cause, il n'est pas alloué de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 25 août 2011 de M. A. contre la décision du 23 juin 2011 du Conseil communal du X. est rejeté.

2. Un émolument de Fr. 800.■ et des frais s'élevant à Fr. 80.■ sont mis à la charge du recourant et sont compensés par l'avance de frais du même montant versée le 13 septembre 2011.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 8 février 2012

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente, La chancelière,

G. Ory S. Despland

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