

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.160 vom 26. September 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-09-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.160

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.160 du 26 septembre 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.160 del 26 settembre 2012

Regeste

Une demande de permis de construire pour une piscine et un spa ne mentionnait pas l'érection d'un mur-palissade en bordure de propriété, dont la hauteur excédait la limite autorisée. Pendant les vacances des voisins, le mur a été construit. Après avoir vainement demandé au propriétaire du mur le dépôt d'une demande de permis accompagné de plans et d'une expertise de résistance du mur, dont la dangerosité avait été établie par une expertise privée, le Conseil communal ordonna la destruction du mur dans un certain délai et informa la propriétaire qu'en cas d'inexécution, le démontage du mur sera confié à un tiers. Au vu des multiples démarches entreprises par la commune (report de délai, organisation de séances, nombreux rappels de mise en conformité), la destruction ordonnée ne heurte pas le principe de la proportionnalité. La possible dangerosité que représente ce mur pour les personnes qui se trouveraient sur le terrain du propriétaire voisin fonde leur intérêt privé à ce que l'effet suspensif soit retiré à un éventuel recours contre la confirmation de la destruction du mur.

Volltext

A.

Le 23 mai 2011, la recourante a déposé une demande de permis de construire, sanction définitive pour une piscine et un SPA sur l'article 1807 du cadastre de X.. Cette demande a fait l'objet d'une mise à l'enquête publique jusqu'au 11 juillet 2011. Toutefois, la commune a, par courrier du 20 juin 2011, accordé à la recourante à ses risques et périls une autorisation anticipée de débiter les travaux de construction. Le 6 juillet 2011, les époux B.-C., voisins immédiats se sont opposés en temps utile au projet en invoquant l'absence de mention sur les plans de la construction d'une palissade séparant leur propriété de celle de la recourante. Or, selon leur opposition, les plans laissent apparaître une palissade excédant une hauteur de 2,2 mètres. Ils alléguèrent avoir signé avec leur voisin une convention arrivant à échéance après le délai d'opposition. La commune informa alors la recourante de cette opposition en lui demandant de déposer un nouveau plan corrigé, et un exemplaire de la convention tout en l'informant de la suspension du dossier jusqu'à la date fixée pour le dépôt de ces pièces.

En réponse à ce courrier, la recourante adressa à la commune la convention mentionnée, ainsi qu'un plan en précisant qu'un compromis avait été trouvé avec les voisins concernant la hauteur de la palissade, qui est de 2 mètres. Elle contesta à cette occasion l'utilité de suspendre la procédure puisque l'opposition ne concerne ni la piscine, ni le SPA.

B.

Par courrier du 23 août 2011, B.-C. ont informé le Conseil communal de X. qu'ils maintenaient leur opposition car la palissade litigieuse avait été érigée sans droit lors de la prise de leurs vacances, qu'elle contrevient à la convention signée par les parties et qu'elle présente une dangerosité certaine, due à son manque de solidité et à son instabilité. Cette prise de position fût complétée le 26 août par une expertise privée qu'ils ont demandée et dont les conclusions confirment la dangerosité de l'ouvrage pour le voisinage. Le même jour, ils interpellèrent le Conseil communal pour qu'il ordonne immédiatement à la recourante de supprimer la palissade à très bref délai et de dire qu'à défaut d'exécution, elle mandatera un tiers pour y procéder.

C.

Par décision du 30 août 2011, le Conseil communal ordonna à la recourante de déposer jusqu'au 30 septembre une demande de permis de construire pour l'édification d'une palissade et exigea certains documents. Il transmit au service de l'aménagement du territoire le dossier pour préavis. Les voisins B.-C. déposèrent alors auprès du Département de la gestion du territoire une demande de mesures provisionnelles urgentes tendant à ordonner ce qui fut auparavant demandé au Conseil communal. Par décision incidente du 14 septembre 2011, ledit Département rejeta la requête mais invita le Conseil communal à procéder à la pose d'un cordon de sécurité sur la parcelle de la requérante aux mesures provisionnelles. Constatant que la recourante n'avait pas donné suite à ces injonctions, le Conseil communal de X. la convoqua pour débattre du dossier tant en ce qui concerne la piscine et le SPA que de la palissade ainsi que celui d'une ouverture en façade. Cette séance n'eût pas lieu selon divers courriers électroniques, chaque partie s'accusant de s'y être soustraite. Aussi le 7 octobre 2011, les voisins réitérèrent auprès de la commune leurs exigences exprimées le 26 août 2011 en affirmant, document à l'appui, que la palissade menaçait très concrètement de s'écrouler.

D.

Une séance du Conseil communal eut lieu le 10 octobre 2011 en présence du propriétaire de la parcelle n° ***. A l'issue de celle-ci, l'autorité communale exigea de ce dernier que lui soit remis un plan de situation, les plans de la palissade et les calculs de résistance de l'ensemble de l'ouvrage établis par un ingénieur. Le procès-verbal de la séance fait état du fait que si la palissade dépasse 2 mètres de hauteur, elle doit être reculée d'une distance égale à la hauteur qui dépasse cette limite. Le 17 octobre 2011, le Conseil communal de X. interpella la recourante pour qu'elle satisfasse à ces exigences jusqu'au 24 octobre. Ces dernières n'étant pas convenablement remplies, la commune informa les voisins des mesures prises par le Conseil communal à l'encontre de la recourante, en particulier la nécessité pour elle, communiquées le 7 novembre, de déposer jusqu'au 21 novembre 2011 les calculs de résistance de l'ensemble de l'ouvrage. A cette dernière date, la recourante sollicita un nouveau délai jusqu'au 5 décembre pour s'acquitter de ses obligations alors que les voisins venaient trois jours auparavant de réitérer leur demande de mesures provisionnelles consistant à ce que le démontage de la palissade soit ordonné. Parallèlement à cette démarche, ils mirent la recourante en demeure de procéder au démontage de l'ouvrage dans un délai de sept jours.

E.

Le Conseil communal fixa à la recourante un ultime délai échéant le 29 février 2012 pour produire les documents demandés. A la même occasion, il lui fit savoir qu'à défaut

d'exécution dans ce délai, le dossier sera traité en l'état. A la demande de la recourante, ce délai fut reporté au 27 mars 2012 avec mention qu'aucune nouvelle prolongation ne sera possible.

F.

Par décision du 16 avril 2012, le Conseil communal de X. ordonna à la recourante de démolir jusqu'à sa base en béton avant exhaussement le mur-palissade construit sans droit le long de la limite de sa propriété sur le bien-fonds 1807 du cadastre de cette localité. Un délai échéant le 31 mai lui fut imparti pour ce faire, à défaut de quoi la commune fera procéder à la démolition du mur aux frais de l'intéressée. Cette décision était motivée par son attitude qui découle des considérants ci-dessus.

G.

La recourante entreprit cette décision par mémoire du 25 mai 2012. Elle invoque le fait qu'avant réception de la décision, le 25 avril 2012, elle a déposé une nouvelle demande de permis de construire visant à la démolition de la palissade ainsi qu'à la construction d'un mur traditionnel. Elle explique avoir demandé à la commune une clarification du dispositif de sa décision et que faute de réponse à cette question, elle n'a d'autre choix que de déposer recours. Elle estime qu'on ne saurait lui faire démolir quelque chose qui existe depuis des années et qui avait été construit avec les autorisations nécessaires.

H.

Les voisins intéressés concluent principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Ils requièrent en urgence le retrait de l'effet suspensif attaché au recours, ainsi que le retrait de l'effet suspensif au recours contre la décision de l'autorité de céans. Ils sont d'avis que contrairement à leurs allégations, ils ont très bien compris le sens du dispositif de la décision communale. Quant au conseil communal, il émet des doutes sérieux sur la motivation du recours et estiment qu'une motivation insuffisante doit être complétée, ou rend alors le recours irrecevable. Cette conclusion doit aussi être admise au cas où le recours s'assimile à une demande en interprétation, celle-ci devant être adressée à l'auteur de la décision mise en cause. Subsidiairement, elle conclut au rejet du recours. Le but visé par la recourante serait de s'éviter le démontage préalable de la palissade alors même que sa demande de permis de construire du 23 avril 2012 contient elle-même cette manifestation de volonté.

Considérant en droit:

1.

Quand bien même la poste suisse a curieusement notifié à deux reprises la décision attaquée, soit le 18 avril 2012 par un avis dans la case postale et le 26 avril 2012 par la distribution de l'envoi dans la case postale, le recours expédié le 25 mai 2012 intervient dans le délai légal de trente jours.

L'article 35 LPJA prévoit notamment que tout recours doit indiquer les motifs et les conclusions. Ces données doivent permettre à l'autorité de savoir ce que la recourante reproche à la décision attaquée et ce qu'elle veut. Il suffit qu'elles se dégagent clairement du recours pour que l'article 35 LPJA soit respecté, tout formalisme excessif devant être évité. Un recours dépourvu de toute motivation est irrecevable. En revanche, lorsque la motivation n'a pas la clarté nécessaire, sans que le recours soit manifestement irrecevable,

l'autorité doit impartir à la recourante un délai supplémentaire pour corriger cette irrégularité (RJN 1982, p. 273; Bovay, Procédure administrative p. 387). Il est vrai dans le cas d'espèce que la motivation est succincte à l'extrême. Toutefois, on peut comprendre au sens du dernier paragraphe de son recours que la recourante estime que l'on ne peut lui faire démolir une installation pré-existante construite à l'époque avec les autorisations nécessaires. Si la confrontation des divers courriers du dossier permet de saisir la réelle portée de la décision communale, on peut admettre que, suite à sa demande d'explication du 16 mai 2012 restée sans réponse, la recourante ait jugé utile d'interjeter recours afin de préserver ses droits prétendus. Dans cette mesure, le recours peut encore à la limite être qualifié de recevable.

2.

2.1.

L'autorisation de construire est une autorisation de police qui constate que le projet est conforme aux règles de droit public et en particulier aux lois sur l'aménagement du territoire et sur les constructions. Cela signifie qu'il existe un droit à l'octroi d'une autorisation quand toutes les conditions de droits publics sont remplies. Les autorités compétentes en matière de permis de construire n'ont pas à se prononcer sur des questions de droit privé mais uniquement à vérifier que le projet qui leur est soumis respecte le droit des constructions, les dispositions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ainsi que d'autres dispositions de droit public. Il s'ensuit qu'en principe, les moyens tirés des rapports de droit privé ne sont pas recevables dans une procédure d'autorisation de construire, les parties ayant tout loisir de s'adresser au juge civil pour résoudre leur litige. Deux exceptions infirment ce principe lorsque la loi sur les constructions déclarent déterminantes des circonstances de nature civile ou lorsqu'une construction est érigée sur le fonds d'autrui (RJN 2005 p. 210 et les références citées).

2.2.

Il ressort du dossier communal que le mur séparant les parcelles n° ***, propriétés de la recourante et la parcelle n° *** propriété des voisins B.-C. était constitué avant les travaux non autorisés d'un mur de béton de 1,7 mètres au maximum de sa hauteur qui, après une forte pente se prolongeait d'un muret en briques d'une hauteur estimée entre 45 et 50 cm, surmonté d'une barrière en grillage plastifié attaché à des poteaux métalliques verts, eux-mêmes scellés dans la brique. Les photographies figurant aux pages 54 à 57 et 59 du dossier communal reflètent l'état des lieux avant les travaux. Si la convention entre les propriétaires des fonds précités n'a en principe pas à être examinée, il n'en va pas de même du croquis qui lui est annexé dès lors qu'il se rapporte au mur existant et à la palissade projetée qui se retrouve érigée sur les photographies aux pages 58 et 61 du dossier communal notamment.

3.

3.1.

Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la loi sur les constructions ou aux autorisations délivrées, les instances compétentes peuvent ordonner notamment la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition (art. 46, al. 1, lettre d LCONSTR).

3.2.

Selon la doctrine et la jurisprudence, lorsqu'une construction n'a pas fait l'objet d'une autorisation de construire, ou n'est pas conforme aux termes ou aux conditions de celle-ci, elle est formellement illégale. Si la construction est matériellement légale, autrement dit respecte les dispositions en matière d'aménagement du territoire et des constructions, l'autorité doit exiger à postériori le dépôt d'une demande de permis de construire, dont elle ne peut d'emblée exclure l'octroi. Dès lors, un ordre de démolition sanctionnant la seule violation de l'obligation de demander une telle autorisation violerait le principe de la proportionnalité. Par contre, si la construction est également matériellement illégale, l'autorité compétente devra déterminer si la violation est grave, auquel cas il est inutile d'exiger une demande de permis, ou si la violation est mineure; dans ce dernier cas, l'autorité exigera le dépôt de plan, dont elle pourra cas échéant exiger la mise en conformité avec les dispositions légales (Zen-Ruffinen ■ Guy Ecabert, Aménagement du territoire, constructions ■ expropriation p. 425).

3.3.

Selon le Tribunal fédéral, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe d'avantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur. L'autorité doit renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui auraient changé dans l'intervalle (ATF 1 A.78/2005 du 19 janvier 2006).

4.

4.1.

En l'espèce l'exposé des faits démontre à l'envie d'une part que la commune de X. a exigé le dépôt d'une demande d'un permis de construire pour un ouvrage qui a été érigé sans droit. Le rehaussement du mur n'a en effet jamais fait l'objet d'une autorisation si bien que sa construction doit être considérée matériellement comme illégale. D'autre part, l'ordre de démolition est en l'espèce conforme aux principes de la proportionnalité. La recourante n'a jamais obtempéré à la demande de la commune de déposer en particulier une demande de permis de construire en règle, accompagnée d'une analyse technique permettant de mesurer la stabilité de l'ouvrage à l'aune de l'expertise privée déposée par les voisins B.-C. et pour déterminer de quels aménagements ou de quelles modifications l'ouvrage érigé sans droit pourrait s'accommoder. Au vu de ce qui précède, c'est à bon droit que le Conseil communal a ordonné la démolition du mur-palissade construit sans droit le long de la propriété de la recourante.

5.

La recourante prétend ne pas comprendre la formulation du dispositif de la décision, raison de sa demande de clarification du 16 mai 2012. Ainsi que le confirme le Conseil communal, le dispositif est parfaitement clair. Les termes "démolir jusqu'à sa base en béton avant exhaussement le mur-palissade construit sans droit" concernent la partie de la séparation des deux propriétés qui a été érigée sans droit en août 2011 et qui implique la destruction de la palissade en bois jusqu'à sa base existante en briques ou en béton avant surélévation, ainsi que les panneaux de treillis galvanisés remplis de cailloux. Les photographies figurant au

dossier communal, de même que le croquis de la page 53 ne laissent planer aucun doute à ce sujet. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours sera rejeté.

6.

Les voisins de la recourante demandent le retrait de l'effet suspensif attaché à leur recours de même que le retrait de l'effet suspensif au recours contre la présente décision en invoquant principalement la dangerosité de l'ouvrage construit sans droit.

7.

Le rendu de la présente décision rend sans objet le retrait de l'effet suspensif du recours faisant l'objet de la présente procédure.

Au terme de l'article 53 LCONSTR, le recours a un effet suspensif (al. 1). Il en est toutefois dépourvu si la décision attaquée le prévoit ou si l'autorité de recours le décide d'office ou sur requête, aux conditions prévues par l'article 40, alinéa 2 de la LPJA, ou en raison d'un intérêt prépondérant. Le renvoi à la LPJA concerne les conditions d'un retrait de l'effet suspensif eu égard à l'existence d'un intérêt public. Dès lors le retrait et la restitution de l'effet suspensif sont subordonnés à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'exécution respectivement à l'inexécution immédiate de la décision. Le retrait ou la restitution de l'effet suspensif n'est donc décidé qu'après une sérieuse pesée des intérêts en présence et en tenant en principe compte du principe de proportionnalité. Le sort probable ou les chances de succès du recours n'influencent la pesée des intérêts que si elles peuvent être déterminées *prima facie* sur la base du dossier et qu'elles ne font aucun doute (Bovey, Procédure administrative, p. 405 et les références citées). Dans la présente cause, le département de la gestion du territoire a ordonné le 14 septembre 2011 la pose d'un cordon de sécurité sur la parcelle des voisins aux fins de signaler les dangers que pourraient constituer l'écroulement du mur-palissade. De plus, les photographies du dossier laissent entrevoir des fissures dans le mur probablement causées par le poids des cailloux introduits dans les panneaux de treillis galvanisés, ce que confirme une expertise qui même si elle est de nature privée, atteste d'un grand danger de rupture du joint d'assise des briques. Par ailleurs, la recourante n'a, à répétées reprises, pas donné suite aux diverses exigences qui lui étaient imposées. De plus, si la présente décision a écarté l'irrecevabilité du recours, elle ne l'a fait que de justesse alors que sur le fond de l'affaire, le sort de la cause ne fait aucun doute. Il est en effet dans l'intérêt supérieur des voisins de pouvoir utiliser leur parcelle, sans avoir à craindre que des personnes laissées sans surveillance y subissent un dommage. C'est la raison pour laquelle la décision mentionnera qu'un recours à son encontre sera quant à lui dépourvu d'effet suspensif. La commune impartira à la recourante un nouveau délai pour se conformer à la décision dont est recours.

8.

Conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. En application de l'arrêté temporaire fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative, du 22 décembre 2010, l'émolument peut être arrêté à Fr. 800.■ auquel s'ajoutent les débours à raison de 10 % de ce montant, soit au total Fr. 880.■ couverts par l'avance de la recourante.

9.

Selon l'article 48 LPJA, l'autorité de recours peut allouer d'office ou sur requête une indemnité de dépens à l'administré qui a engagé des frais à condition que les mesures qu'il a prises paraissent justifiées. Il convient d'assimiler à l'administré qui a engagé des frais en procédure de recours pour la défense de ses intérêts les tiers intéressés (Schaer, juridiction administrative neuchâteloise p. 185, 190).

Conformément à l'article 49 de l'arrêté du 22 décembre précité, les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire consacré à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté et du résultat obtenu. Dans le cas d'espèce, la partie qui prétend à des dépens a déposé un état des honoraires, ascendant à Fr. 1'496.90 pour une activité déployée du 31 mai 2012 au 12 septembre 2012. Les dépens que l'autorité de recours peut allouer ne couvrent que la procédure qui s'est déroulée devant elle et ne saurait couvrir les activités antérieures à la décision attaquée. En l'espèce, les observations déposées comprennent quelque deux pages et demie. Le mandataire fait état de trois correspondances et de trois entretiens téléphoniques pour une durée de quatre heures et demie.

En suivant la pratique de la Cour de droit public (CDP 2011 79), on peut admettre qu'un avocat expérimenté et diligent qui représentait déjà ses clients lors de la requête de mesures provisionnelles urgentes au Conseil communal de X. aurait consacré aux observations (qui ne sont pas plus difficiles qu'un recours) quelque quatre heures au tarif de Fr. 250.■/heure, soit Fr. 1'000.■. A ce montant s'ajoutent les débours à raison de 10 % des honoraires (art. 54 de l'arrêté précité) et 8 % de TVA, soit au total Fr. 1'188.■ tout compris.

10.

La commune de X. a constitué mandataire pour la défense de ses intérêts. Toutefois dans le canton de Neuchâtel, il n'est pas alloué de dépens aux collectivités publiques et personnes privées chargées de tâches publiques qui obtiennent gain de cause dans une procédure (Bovay, Op cit. p. 466).

Par ces motifs, Le Conseil d'Etat,
décide:

1. Le recours est rejeté.
2. L'effet suspensif attaché à un éventuel recours contre la présente décision est retiré.
3. La Commune de X. est invitée à fixer un nouveau délai à la recourante pour se conformer à la décision entreprise.
4. 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 son avance, son mis à la charge de la recourante.
5. Une indemnité de Fr. 1'188.■ de dépens est allouée aux tiers intéressés à charge de la recourante.

Neuchâtel, le 26 septembre 2012

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.