

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.196 vom 5. November 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-11-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.196

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.196 du 5 novembre 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.196 del 5 novembre 2012

Regeste

Des particuliers procèdent à un aplanissement de leur jardin (creusement et remblayage de 10 cm) pour y installer des jeux pour enfants. Le Conseil communal leur ordonne de déposer une demande de permis de construire a posteriori pour l'aplanissement, les jeux étant exemptés. Selon la jurisprudence, une autorisation est nécessaire aussi pour les simples modifications du terrain, si elles sont importantes. La modification du terrain n'est pas seule déterminante pour l'assujettissement à la procédure d'autorisation ; celui-ci dépend surtout de l'importance globale du projet, du point de vue de l'aménagement du territoire. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à la procédure de permis de construire, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable. En l'occurrence, la modification de terrain litigieuse ne remplit pas ces conditions, de sorte qu'un permis de construire n'est pas nécessaire. Le recours est donc admis.

Volltext

A.

A.a.

M. A. est propriétaire de l'article *** du cadastre de X. en nature de jardin, accès, place et habitation, sis en zone d'habitation à faible densité.

A.b.

Au printemps 2012, Mme B. et M. A. (ci-après: les intéressés, respectivement les recourants) ont chargé une entreprise de procéder à une remise à niveau de terrain de 10 cm dans leur jardin, afin d'y installer des jeux d'extérieur pour enfants.

B.

L'administrateur communal a informé les intéressés, par courrier du 2 avril 2012, qu'une demande de permis de construire était nécessaire lors d'une modification de terrain. Il a joint à cet envoi un formulaire de permis de minime importance et une directive du service de l'aménagement du territoire (SAT).

C.

Par décision du 15 juin 2012, le Conseil communal a constaté qu'aucune demande de permis de construire n'avait été déposée pour la modification du terrain naturel précitée, malgré son courrier du 2 avril 2012, et a enjoint les intéressés d'en déposer une jusqu'au 15 juillet 2012. Le Conseil communal a également décidé que si ce délai n'était pas respecté, il

serait procédé à l'exécution par substitution, en rappelant par ailleurs la teneur de l'article 292 du code pénal suisse.

D.

Par mémoire du 28 juin 2012, les intéressés ont recouru contre cette décision. Ils ont allégué qu'ils étaient de bonne foi et respectueux des lois, qu'ils s'étaient déplacés à trois reprises au bureau communal début mars 2012 pour présenter leur projet d'aplanir le terrain afin de garantir une meilleure assise à une place de jeux et que les deux préposés avaient donné leur accord en indiquant que pour une légère modification du terrain de 10 cm de profondeur, ainsi que pour les jeux d'enfants, aucun permis n'était nécessaire. Ils avaient donc commandé les travaux à une entreprise, qui leur avait facturé Fr. 750.■.

Les recourants se sont déclarés stupéfaits que dans ce contexte, le Conseil communal leur demande à présent de déposer une demande de permis de construire et ils ont requis l'effet suspensif.

E.

E.a.

Le 4 juillet 2012, le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, a adressé aux recourants une demande d'avance de frais dans laquelle il les a informés que leur recours avait un effet suspensif de par la loi.

E.b.

Les recourants se sont acquittés de l'avance de frais de Fr. 550.■ le 23 juillet 2012.

F.

Dans ses observations du 26 septembre 2012, le Conseil communal a conclu au rejet du recours. Il a allégué que lorsque les recourants s'étaient approchés de l'administration communale, ils n'avaient fait état que des jeux pour enfants, non soumis à permis de construire comme l'avait confirmé le SAT, et pas de la modification du terrain naturel. En passant, le Conseil communal s'est interrogé sur le fait que même des jeux d'une certaine importance, comme en l'espèce, n'étaient pas soumis à autorisation, alors que des baraques de jardin ou des capites de vigne, elles, l'étaient.

Le Conseil communal a indiqué qu'il ne remettait pas en cause l'honnêteté des recourants mais qu'il constatait que selon la loi et les directives, ladite modification devait faire l'objet d'un permis de construire. Au demeurant, même si les recourants qualifiaient la modification du terrain de légère, le Conseil communal relevait que les travaux avaient été accomplis par une entreprise de construction.

G.

Les recourants se sont déterminés le 3 octobre 2012. Ils ont précisé qu'ils s'étaient approchés à trois reprises de la commune, les deux premières discussions ayant eu comme unique objet de connaître leurs droits et obligations quant à l'aplanissement du terrain; il leur avait été répondu que dans le cas d'une modification légère du terrain, soit plus ou moins 10 cm de profondeur, aucun permis ne devait être déposé. La troisième discussion avait, elle, porté sur la place de jeux.

À propos des travaux de mise à niveau du terrain, les recourants ont précisé qu'ils avaient fait appel à une entreprise pour ménager leurs dos, qu'il s'était trouvé que dite entreprise effectuait des travaux dans la même rue et qu'elle avait ainsi profité de la pelle retro en place. Au surplus, le montant de la facture y relative n'était que de Fr. 750.■. Il s'agissait donc bien, selon les recourants, d'une modification de terrain de peu d'importance, non soumise à permis de construire, comme l'aurait bien compris initialement la commune.

Considérant en droit:

1.

1.1.

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

1.2.

Suivant l'indication erronée figurant dans les voies de recours au bas de la décision, les intéressés ont adressé leur recours au Département de la gestion du territoire. Cela n'affecte toutefois pas la régularité du recours, puisqu'au sens de l'article 9, alinéa 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 27 juin 1979, l'autorité qui se tient pour incompétente doit transmettre l'affaire à l'autorité compétente. En l'occurrence, le département précité a transmis la cause à l'autorité de céans.

2.

2.1.

Il convient d'examiner si la modification du terrain naturel litigieuse doit faire l'objet d'une demande de permis de construire.

2.2.

Au sens de l'article 22, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'article 27, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, prescrit que la création, la transformation, le changement d'affectation et la démolition d'une construction ou d'une installation au sens de l'article 2 sont soumis à un permis de construire. Selon l'article 2, alinéa 1 LConstr., il s'agit de toutes les constructions et installations entreprises par l'homme, conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, soit en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, soit en chargeant les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement.

2.3.

Selon la jurisprudence, une autorisation est nécessaire non seulement pour les constructions proprement dites, mais aussi pour les simples modifications du terrain, si elles sont importantes, telles que l'exploitation d'une gravière, l'aménagement d'un terrain de golf ou le remblayage d'une place de dépôt. La modification du terrain par nivellement, excavation ou comblement n'est pas seule déterminante pour l'assujettissement à la procédure d'autorisation; celui-ci dépend surtout de l'importance globale du projet, du point de vue de l'aménagement du territoire. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette

procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable. L'assujettissement a ainsi été admis pour un remblai de 75 cm avec 400 m³ de matériaux rapportés ainsi que pour un remblai de 50 cm au bord d'un lac (cf. Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, Droit fédéral et vaudois de la construction, Bâle 2010, p. 87, et la jurisprudence citée). Dans un arrêt non publié du 24 février 2012 (réf. CDP.2011.348), la Cour de droit public du Tribunal cantonal a confirmé une décision de l'autorité de céans (publiée sur internet, réf.REC.2010.344) selon laquelle l'aménagement d'une aire de sortie de 390 m² pour chevaux était bien soumise à permis de construire.

2.4.

La directive du SAT de juin 2008 figurant au dossier donne des informations aux propriétaires de biens-fonds sur les objets soumis à permis de construire, dont les modifications de terrain. Mais il s'agit là d'une information générale, qui ne remplace pas l'examen de chaque cas particulier, en fonction des critères développés par la jurisprudence citée ci-dessus.

3.

3.1.

Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que les jeux pour enfants, en eux-mêmes, ne sont pas soumis à permis de construire (cf. Guide du permis de construire édité par le Département de la gestion du territoire, p. 10 et courriel du 8 juin 2012 du SAT figurant au dossier), même si l'autorité de céans partage les interrogations de la commune sur ce point, vu l'ampleur des jeux installés dans le cas d'espèce.

3.2.

Il convient donc d'examiner, selon la jurisprudence précitée, l'importance globale de la modification de terrain naturel litigieuse du point de vue de l'aménagement du territoire et d'évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable.

En l'espèce, la modification de terrain est destinée à accueillir une installation qui n'est pas elle-même soumise à permis de construire. Si des jeux pour enfants peuvent, selon l'expérience de la vie, causer des nuisances sonores pour autrui, celles-ci se manifestent aussi bien avec des toboggans et balançoires montés sur un terrain naturel qu'avec les mêmes jeux montés sur un terrain remblayé. En d'autres termes, ce n'est pas tant la nature du terrain supportant les jeux que les jeux eux-mêmes qui sont susceptibles d'entraîner des conséquences sur les voisins ou la collectivité; et, comme on l'a vu, lesdits jeux ne sont pas soumis à permis. Ce n'est donc pas parce qu'une modification de terrain va supporter des installations ayant potentiellement un impact sur les voisins ou la collectivité qu'elle doit, en elle-même, être soumise à la procédure de permis de construire.

Au surplus, l'aplanissement du terrain pour permettre l'installation desdits jeux est de peu d'importance, puisque, selon la facture du 21 mai 2012 de l'entreprise qui a procédé aux travaux, il s'agissait d'une "remise à niveau mineure du terrain en creusant 10 cm sur la partie haute et en remblayant 10 cm sur la partie basse du terrain sans ensemencement et ratissage de pierres", pour un montant de Fr. 750.■. Une telle modification de terrain n'est guère comparable avec les exemples cités par la jurisprudence et ne peut donc être qualifiée

d'importante.

Enfin, il ne ressort pas du dossier que la remise à niveau litigieuse apporte une modification sensible à l'aspect du terrain, charge les réseaux d'équipement ou porte atteinte à l'environnement (art. 2, al. 1 LConstr. a contrario). Il convient encore de préciser que le bien-fonds concerné se situe en zone d'urbanisation.

3.3.

Vu ce qui précède, l'autorité de céans estime que la modification de terrain litigieuse, en soi, ne présente pas une importance propre à entraîner des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable par le biais d'une procédure de permis de construire. Dès lors, même si la vigilance du Conseil communal en matière d'aménagement du territoire et des constructions doit être saluée, en l'occurrence, un permis de construire n'est pas nécessaire.

4.

4.1.

Les recourants invoquent leur bonne foi, en alléguant que l'administration communale leur aurait dit qu'aucun permis n'était nécessaire, avant de changer d'avis. Le Conseil communal quant à lui allègue que les recourants n'ont pas mentionné à l'administration communale que les jeux d'enfants nécessitaient une modification du terrain naturel.

4.2.

Faute de concordance entre les déclarations du Conseil communal et celles des recourants, l'autorité de céans n'est pas parvenue à reconstituer la chronologie exacte des événements entre les visites/téléphones des recourants à l'administration communale et l'intervention de la commune, ni à établir ce qui avait été dit par les différents protagonistes. De même, les parties n'indiquent pas si le courrier du 2 avril 2012 de la commune aux recourants, les priant de déposer une demande de permis de construire, est intervenue avant les travaux ou en réaction au constat que ceux-ci avaient été effectués. Toutefois, vu la conclusion à laquelle elle parvient au considérant précédent, l'autorité de céans retient dans le doute que cette affaire est issue d'un malentendu et renonce à investiguer plus avant, conformément au principe de l'économie de procédure.

5.

En conclusion, le recours est admis et la décision du 15 juin 2012 du Conseil communal est annulée.

6.

Il est statué sans frais, les autorités cantonales et communales n'en payant pas (art. 47, al. 1 et 2 LPJA). Par conséquent, l'avance de frais de Fr. 550.■ versée le 23 juillet 2012 est restituée aux recourants.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1. Le recours du 28 juin 2012 de Mme et M. B. et A. est admis.

2. La décision du 15 juin 2012 du Conseil communal de X. est annulée.

3. Il est statué sans frais.

4. L'avance de frais de Fr. 550.■ versée le 23 juillet 2012 est restituée aux recourants.

Neuchâtel, le 5 novembre 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.