

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.318 vom 14. Mai 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-05-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.318

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.318 du 14 mai 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.318 del 14 maggio 2013

Regeste

Le maître d'ouvrage a déposé une demande de permis de construire pour une palissade sur l'article [1111] du cadastre de A.. Les voisins (ci après les intéressés, respectivement les recourants) ont fait opposition à ce projet. La Commune de A. (ci-après la commune) a fait lever l'opposition en considérant les arguments des intéressés en matière d'esthétique comme mal fondés. Sa décision a fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. Le recours a été admis, la décision de levée d'opposition a été annulée et renvoyée à la commune pour nouvelle décision. En effet, la commune n'a pas suffisamment motivé sa décision en ce qui concerne l'esthétique de la construction litigieuse. Le droit d'être entendu des recourants a dès lors été violé et l'autorité de céans n'a pas un pouvoir d'appréciation assez étendu en la matière pour que cette violation puisse être réparée en procédure de recours.

Volltext

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

A.

Z. (ci-après le maître d'ouvrage) est propriétaire de l'article [1111] du cadastre de A., situé en zone d'habitation à faible densité inclus dans le plan de quartier B. selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 16 août 1995 et inclus dans le périmètre du plan de quartier B. , Secteur D6-D7 (étape 2), mis à l'enquête du 5 au 26 avril 2002.

B.

Le 18 juin 2012, les époux X. (ci-après les intéressés, respectivement les recourants) ainsi que les époux Y. ont écrit à l'administration communale de A. au sujet du projet du maître d'ouvrage de construire sur sa parcelle une palissade de 185 cm de hauteur. Dans ce courrier, ils ont exigé que le maître d'ouvrage respecte la procédure légale et qu'une mise à l'enquête publique du projet soit effectuée avant sa construction.

C.

Ce même jour, et suite à la demande du maître d'ouvrage, la commune de A. (ci-après la commune) a autorisé le maître d'ouvrage, par courrier, à construire la palissade en question.

D.

Suite aux protestations des voisins, la commune a déclaré reconnaître son erreur par emails au maître d'ouvrage du 19 juin 2012 en affirmant avoir agi de toute bonne foi en autorisant la construction de la palissade. Elle a par ailleurs affirmé que la construction devait être soumise à un permis de construire de minime importance et dispensée d'enquête publique, à la condition d'obtenir l'accord des voisins. Elle a demandé la suspension des travaux de construction et proposé une séance de conciliation.

E.

Cette dernière a eu lieu le 28 juin 2012. À cette occasion, un accord a été trouvé avec la famille Y., mais pas avec les intéressés.

F.

Le maître d'ouvrage a donc déposé, en bonne et due forme, une demande de permis de construire le 6 juillet 2012, qui a été mise à l'enquête publique du 13 août 2012 au 13 septembre 2012.

G.

Le 10 septembre 2012, les intéressés se sont opposés à la demande de permis de construire. L'argument principal a été l'application de la clause d'esthétique générale, prévue par l'article 7 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996. Les recourants ont affirmé qu'il n'existait "actuellement aucune construction similaire dans le quartier" et que "l'arborisation y est clairement favorisée". La construction ne serait, selon eux, pas acceptable dans un si beau quartier et irait également à l'encontre de l'article [***] du règlement d'aménagement communal, exigeant une "meilleure cohérence de l'ensemble, tant pour le bâti que pour le non-bâti" en zone d'habitation à faible densité.

H.

Le 2 octobre 2012, la commune a décidé de lever l'opposition. Elle a affirmé que l'alinéa 1 de l'article 7 LConstr. ne s'appliquait pas, car "la construction d'une palissade ne peut être assimilée à la notion d'architecture". Elle a ajouté, concernant l'alinéa 2, que "vous [les intéressés] soulignez les caractéristiques historiques du quartier. Le vôtre étant très récent, il ne peut être question d'historique dans ce dossier". Elle a également déclaré que l'affirmation suivante; "il n'y a encore aucune construction similaire dans le quartier", n'était pas un argument acceptable et n'était donc pas pertinente. En ce qui concerne l'article [***]) du règlement d'aménagement communal (ci-après: RA), la commune a répondu ne pas estimer que la palissade dénaturait la cohérence de l'ensemble du quartier, en ajoutant: "nous en voulons pour preuve qu'il existe au moins une construction similaire dans d'autres rues du secteur".

I.

Le 2 novembre 2012, les intéressés ont recouru après de l'autorité de céans contre la décision de la commune. Ils ont fait état de l'absence de justification sur les raisons faisant qu'une palissade ne peut être assimilée à la notion d'architecture. De plus, ils ont insisté sur le fait que les dimensions de la palissade ne respectaient pas l'esthétique générale du quartier et ont invité la commune à venir procéder à une vision locale afin de mieux visualiser l'impact du projet. Ils ont finalement ajouté que, dans le cas où la palissade serait considérée comme acceptable, elle ne respecterait pas le gabarit légal.

J.

Le 21 décembre de la même année, le maître d'ouvrage a fait part de ses observations concernant le recours. Il a répondu que les recourants n'avaient pas motivé leur point de vue, ni indiqué en quoi la commune aurait violé son très large pouvoir d'appréciation en la matière. Il a ajouté que, "d'un point de vue tout à fait objectif", la palissade ne dénaturait pas du tout le quartier. En ce qui concerne les gabarits, il a repris les dires du service juridique de l'Etat de Neuchâtel (recte: du service de l'aménagement du territoire [SAT]) qui a affirmé

que ces dispositions ne s'appliquaient pas à la palissade prévue.

K.

Par lettre du 21 décembre 2012, la commune a informé le Service juridique de l'Etat de Neuchâtel (SJEN) n'avoir aucune observation à formuler concernant le recours dont il est question.

Considérant en droit:

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

2.

2.1.

Le droit de l'administré à obtenir une décision motivée, garanti par le droit d'être entendu dérivant de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), du 18 avril 1999, a pour corollaire l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision. L'administré doit connaître les motifs d'une décision administrative afin de pouvoir la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu, tandis que l'autorité de recours en a besoin pour pouvoir exercer son contrôle (RJN 1998, p. 179; arrêt du Tribunal administratif cantonal du 4 novembre 2010, référence: TA 2007.311, consid. 4).

2.2.

Pour répondre à ces exigences, il suffit, selon la jurisprudence, 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 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 (ATF 133 III 439 consid. 3.3; ATF 126 I 102; ATF 122 IV 8; RJN 1987, p. 259 et toutes les références citées). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 133 I 270 consid. 3.1; 130 II 530 consid. 4.3; 126 I 97 consid. 2b; ATF du 23 avril 2008, référence: 5A_664/2007, consid. 2.1.1).

2.3.

D'après le Tribunal fédéral, plus l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation, plus il convient de fixer des exigences strictes à la motivation. Cela est également le cas lorsque la décision 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 (TA 2007.311, consid. 4; ATF 127 V 431, consid. 2b/cc et toutes les références citées).

3.

3.1.

Comme l'a très justement fait remarquer le maître d'ouvrage dans ses observations sur le recours, l'aspect esthétique d'une construction doit être examiné sur la base de critères objectifs et non en fonction d'une perception ou d'un sentiment architectural subjectif. Il faut ainsi prendre pour règle des conceptions largement répandues, ayant, dans une certaine mesure, une valeur générale (arrêt de la Cour de droit public du 6 juillet 2012, référence:

CDP 2011.316, consid. 3b; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 388ss et toutes les références citées). Selon la jurisprudence, la question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti dans un site ne doit pas être résolue en fonction du sentiment subjectif de l'autorité, mais selon des critères objectifs et systématiques; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature ou non à enlaidir le site. L'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance (ATF du 22 février 2012, référence: 1C_506/2011; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, op.cit., p. 388ss et toutes les références citées).

3.2.

En ce qui concerne l'impact esthétique d'une construction, les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation, auquel l'autorité de recours ne peut substituer sa propre appréciation (RJN 1990, p. 182; 1989, p. 240; ATF 132 II 408, consid. 4.3; 1P.678/2004, consid. 4; 1C_506/2011, consid. 3.4 et 3.5 et toutes les références citées). C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF du 22 février 2012, référence: 1C_506/2011 et les références citées).

3.3.

L'article 7 de la LConstr. indique que les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure. À son alinéa 2, il précise que ces constructions et installations doivent tenir compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue. Cette clause d'esthétique doit être qualifiée de clause d'esthétique positive dans la mesure où elle exige que les constructions soient conçues de manière à atteindre un effet d'ensemble satisfaisant et pose donc des exigences plus sévères que la simple interdiction d'un enlaidissement du site concerné (Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert: op.cit., p. 389 et les références citées). La clause générale positive est plus incisive que la clause négative. Ses critères plus sévères doivent donc être sérieusement justifiés. Même si une construction répond, par ses dimensions, aux prescriptions prévues pour la zone où elle se trouve, elle doit être conçue de telle façon qu'elle permette d'atteindre un aspect d'ensemble satisfaisant (Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert: op.cit., p. 389; ATF 114 Ia 343, consid. 4b et toutes les références citées).

4.

4.1.

Dans le cas d'espèce, la commune ne s'est pas suffisamment justifiée, dans sa décision relative à la levée de l'opposition, pour permettre à l'autorité de céans de se déterminer quant à un éventuel abus ou excès du pouvoir d'appréciation. En effet, dans un domaine où la commune dispose d'un large pouvoir d'appréciation demandant des décisions sérieusement justifiées, le simple fait d'affirmer que "la construction d'une palissade ne peut être assimilée à la notion d'architecture" ne saurait être tenu comme suffisant. La commune aurait dû en expliquer les raisons, par exemple en se référant à des cas jurisprudentiels ou en citant la doctrine y relative.

4.2.

Par ailleurs, l'article 7, alinéa 2 LConstr exige la prise en compte d'un ensemble de caractéristiques, formant un tout. Cela ressort de l'alinéa lui-même, expliquant que les constructions et installations doivent tenir compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue. L'utilisation de l'adverbe "notamment" n'est pas fortuite. En ne retenant que la caractéristique historique du quartier, la commune va à l'encontre de la volonté du législateur. Afin de satisfaire à l'exigence de motivation de la décision, la commune aurait dû expliquer comment cette conclusion s'était imposée, par exemple, en donnant une description du quartier, des constructions déjà présentes, ou des autres caractéristiques du site. De même, elle aurait dû indiquer en quoi les éléments du projet (par exemple au niveau de sa forme, de ses dimensions et des matériaux utilisés) s'harmonisent avec le site.

4.3.

Cette argumentation aurait également dû être utilisée en ce qui concerne l'article [***] du règlement d'aménagement communal. En mentionnant uniquement l'existence d'au moins une construction similaire dans d'autres rues du secteur comme preuve de la cohérence de l'ensemble de ce site, la commune ne permet pas aux recourants de comprendre la décision rendue et de l'attaquer à bon escient et de manière efficace, ni ne permet à l'autorité de céans de contrôler les faits pertinents retenus et l'application faite du droit. La commune n'indique pas les considérations qui l'ont guidée et ayant fondé sa décision, comme par exemple la description détaillée de l'autre construction similaire et son impact sur le quartier. Ni même en quoi cette autre construction peut être comparée avec la palissade en question (par exemple en comparant les dimensions, le matériel utilisé, ainsi que les alentours proches). Pour toutes ces raisons, l'autorité de céans considère que la décision de la commune souffre d'un défaut de motivation et que, dans cette mesure également, le droit d'être entendu des recourants a été violé.

5.

Le droit d'être entendu offre une garantie de nature formelle, c'est-à-dire que sa violation entraîne en principe l'annulation de la décision (ATF 132 V 387, consid. 5.1). Une violation du droit d'être entendu peut exceptionnellement être réparée lorsque l'autorité qui a pris la décision a pris position sur les arguments décisifs dans le cadre des échanges d'écritures de la procédure de recours et que l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (ATF 133 I 201, consid. 2.2; ATF 130 II 530, consid. 7.3). La Cour de droit public a récemment rappelé que lorsqu'aucune loi spécifique n'étend le pouvoir d'examen de l'autorité de recours à l'inopportunité de la décision prise, la violation du droit d'être entendu ne peut, en règle générale, pas être réparée par le dépôt d'un recours devant l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure. Il a précisé que raisonner autrement reviendrait à généraliser une pratique qui doit rester l'exception (CDP.2009.121, consid. 3a). Dans le domaine des constructions, l'autorité de recours doit limiter son pouvoir d'intervention à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33, litt. a de la loi sur la procédure et la juridiction administrative [LPJA], du 27 juin 1979). Par conséquent, et au vu de la jurisprudence précitée, l'autorité de céans ne peut se permettre de réparer la violation du droit d'être entendu des recourants.

6.

Au vu de ce qui précède et en vertu de l'article 44, alinéa 2 LPJA, du 27 juin 1979, le recours doit être admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée à la commune pour une nouvelle décision au sens des considérants. Il appartiendra à la commune de rendre une nouvelle décision sur l'esthétique du projet litigieux en la motivant suffisamment en fonction des éléments précités

7.

Vu l'issue du recours, il sera statué sans frais, les autorités cantonales et communales en étant dispensées (art. 47, al. 2 LPJA). L'avance de frais de Fr. 880.- versée par les recourants le 23 novembre 2012 leur sera restituée.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 2 novembre 2012 des époux X. contre la décision de la commune de A. du 5 juillet 2012 est admis;
2. Cette décision est annulée et la cause est renvoyée au Conseil communal, pour nouvelle décision au sens des considérants;
3. Il est statué sans frais;
4. L'avance de frais de Fr. 880.- versée par les recourants le 23 novembre 2012 leur est restituée.

Neuchâtel, le 14 mai 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.