

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.357 vom 2. September 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-09-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.357

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.357 du 2 septembre 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.357 del 2 settembre 2013

Regeste

Refus du Département de la gestion du territoire d'octroyer une dérogation pour la construction d'un attique en zone ville ancienne. Malgré un préavis positif de la Ville D., le Département a considéré qu'il n'y avait pas de circonstances particulières au sens de l'article 40, alinéa 1, littera a LConstr. Rejet du recours.

Volltext

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

A.

Le 11 avril 2012, les époux X. (ci-après: les intéressés, respectivement: les recourants) ont déposé une demande de permis de construire pour un attique sur l'immeuble d'habitation situé sur la parcelle no [*****] du cadastre de D., laquelle a été mise à l'enquête publique du [***] au [***] mai 2012.

B.

Entre le 22 et le 23 mai 2012, les époux Y., les époux Z., A. et M. et B. et C. ont fait opposition. En résumé, ils ont allégué que la zone concernée était une zone de ville ancienne (ci-après: ZVA), ce qui impliquerait une protection de l'ensemble en tant qu'unité esthétique et historique. De plus, l'immeuble en question étant de catégorie 3 (bâtiment perturbant le site) et de note 9 (volume et typologie perturbant le site), toute transformation devrait être en harmonisation avec l'environnement de la ville ancienne, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. Ensuite, les opposants ont affirmé que même si l'attique n'atteignait pas directement leurs espaces verts, il aurait néanmoins un impact certain en obstruant la vue et en faisant perdre l'attractivité et l'épanouissement des plantations. Finalement, les opposants ont ajouté qu'une hauteur supplémentaire audit immeuble comporterait une persistance de sa présence en l'état et bloquerait tout ensoleillement des appartements et des jardins, déjà fortement diminué par la hauteur originelle du bâtiment, conduisant également à une perte d'attractivité des immeubles voisins.

C.

Le 29 juillet 2012, les intéressés ont expliqué que l'extension dudit immeuble avait été étudié par un architecte afin de tenir compte de son environnement et d'en réduire au maximum l'impact sur le voisinage. Selon eux, l'attique serait en effet très discret, ne nuirait pas au paysage et n'obstruerait pas la luminosité des appartements avoisinants. Pour ces raisons, ils ont rejeté les différents arguments des opposants et ont ajouté qu'en sachant que la commune D. est favorable aux regroupements et à la densification de la population, la construction d'un attique en ville semblait être la meilleure solution.

D.

Le 22 octobre 2012, le Département de la gestion du territoire (actuellement: le Département du développement territorial et de l'environnement, ci-après: le département) a rendu une décision négative concernant la demande d'autorisation de construire. La principale raison invoquée a été que la construction de l'attique dans cette zone demandait une dérogation, dont l'octroi doit avant tout rester une exception et non la règle. En effet, le département a allégué que les intéressés n'auraient avancé aucune circonstance particulière au sens de l'article 40, alinéa 1, lettre a de la loi sur les constructions (LConstr), du 25 mars 1996, pouvant justifier l'octroi de la dérogation requise. Selon le département, "les motifs invoqués [par les intéressés] relèvent de la convenance et du confort personnels (opportunité, proximité des transports publics, magasins, etc). L'intérêt public de densifier l'urbanisation est de nature générale et peut être invoqué pratiquement en toute circonstance". Le département a ensuite ajouté que le législateur aurait jugé la ZVA comme étant assez densifiée et en aurait pour cette raison figé la volumétrie. Pour conclure, le département a ajouté que l'attique projeté ne contribuerait pas à l'objectif d'harmonisation avec l'environnement de la ville ancienne et porterait atteinte à l'intérêt public de la conservation de la ville ancienne.

E.

Par mémoire de recours du 12 décembre 2012, les recourants ont rappelé que le service de l'urbanisme de la Ville D. leur avait communiqué un préavis favorable. De plus, ils ont précisé que la construction de l'attique n'affecterait pas péjorativement le bâtiment actuellement existant et n'entraînerait aucune nuisance pour les voisins. Bien au contraire, l'attique constituerait, selon eux, une amélioration architecturale de l'objet et irait dans le sens de la préoccupation de densification du périmètre urbain. Avec l'appui de différentes photographies, les recourants ont expliqué qu'il serait évident que l'édification d'un attique, pratiquement invisible depuis l'endroit où se trouvent les recourants, n'atteindrait ni leur droit de vue, ni leur ensoleillement, qui serait déjà "pratiquement inexistant en l'état actuel, vu les portées des façades actuelles". Finalement, les recourants ont allégué que l'immeuble en question n'aurait aucune typologie ou caractère architectural particulier qui en ferait un élément intégré dans la ville ancienne, dès lors il serait vain de soutenir que l'attique projeté pourrait compromettre ou aggraver la conservation du caractère architectural historique ou esthétique du quartier.

F.

Le 22 janvier 2013, le département a indiqué ne pas avoir d'observations particulières à formuler.

G.

Le 30 janvier 2013, le Conseil communal de la Ville D. (ci-après: le conseil communal) a indiqué ne pas partager l'avis du département. Il a ensuite ajouté: "la réglementation de la zone de la ville ancienne demeure opportune, il convient de la maintenir pour protéger le bâti existant dont les caractéristiques correspondent aux objectifs de la zone". Selon le conseil communal, bien que l'immeuble litigieux ne dispose pas desdites caractéristiques, son maintien dans cette zone se justifierait dans l'hypothèse où il viendrait à être détruit, afin que la nouvelle construction respecte les prescriptions de la ZVA.

H.

Le 11 mars 2013, les recourants ont indiqué que la dernière votation fédérale entraînant "une restriction des zones à bâtir dans les cantons et les communes renforce l'argument évoqué concernant la densification des terrains".

Considérant en droit:

1.

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

2.

2.1.

En premier lieu, les recourants reprochent une motivation trop sommaire à la décision du 22 octobre 2012. Selon la jurisprudence, la décision doit être motivée à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, (art. 4, al. 1, let. d et art. 44, al. 1 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives [LPJA], du 27 juin 1979). L'obligation de motiver la décision, qui découle du droit d'être entendu, n'impose cependant pas à l'autorité d'exposer et de discuter tous les faits, moyen de preuve et griefs invoqués par les parties. L'autorité peut, au contraire, se limiter à ceux qui, sans arbitraire, lui paraissent pertinents. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. L'obligation de motiver a également pour but de permettre aux autorités de vérifier le bien-fondé de leur propre décision, leur servant ainsi de moyen d'autocontrôle (arrêt de la Cour de droit public du 5 mai 2011, CPD.2010.3, consid. 3 et les références citées).

2.2.

En l'espèce, la décision du 22 octobre 2012 explique que la construction en cause n'est pas conformes à l'objectif de la zone, rappelle que par conséquent une dérogation est nécessaire, expose les principes légaux et jurisprudentiels applicables aux dérogations et conclut que les motifs avancés par les recourants ne constituent pas des circonstances particulières au sens de la loi, s'agissant uniquement de motifs de convenance et de confort personnel. Bien fondée ou non, cette motivation satisfait aux exigences minimales en la matière et a permis aux recourants de la contester en toute connaissance de cause. Dès lors, l'autorité de céans considère ladite décision comme suffisamment motivée et respectant le droit d'être entendu des recourants.

3.

3.1.

Ensuite, les recourants reprochent au département de ne pas avoir retenu l'existence de circonstances particulières. Au sens de l'article 40, alinéa 1 LConstr, "des dérogations au plan d'aménagement et à la présente loi peuvent être octroyées si les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies: elles sont justifiées par des circonstances particulières (lit. a), 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 (lit. b) et elles ne causent pas un préjudice sérieux aux voisins (lit. c)". Selon l'alinéa 2 de cette disposition, les dérogations sont accordées par le conseil communal, après l'approbation du département. La jurisprudence a précisé, à propos de ce dernier alinéa, que l'octroi ou le refus d'une dérogation relevait en fait de la compétence du département (RJN 2006, p. 236 ss, consid. 3 et les références citées).

3.2.

Selon la jurisprudence, les limites entre les notions de "circonstances particulières", "intérêt public important" et "préjudice 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 touchés et celui que poursuit la norme à laquelle il est envisagé de déroger, 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. Malgré la complexité et la diversité des intérêts à prendre en considération, le refus d'une dérogation est la règle et son octroi doit rester 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 aux cas où il s'agit d'éviter des situations trop rigoureuses que le législateur n'a pas voulues ou lorsque les conditions pour l'octroi d'une dérogation sont précisées dans la loi et qu'elles sont réalisées. De ce point de vue, une disposition prévoyant la possibilité de déroger à certaines règles ne constitue qu'une application particulière du principe de la proportionnalité qui régit l'ensemble du droit administratif. 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. 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. Le fait que le requérant ait des motifs économiques à la réalisation du projet peut constituer une circonstance particulière susceptible de justifier une dérogation. Ce n'est cependant qu'un critère parmi d'autres et il faut également examiner les solutions alternatives envisageables. En effet, des considérations économiques 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 du requérant à la réalisation de son 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 (arrêt de la Cour de droit public du 5 mai 2011, CDP.2010.3, consid. 3 et les références citées).

3.3.

Cependant, cet immeuble existait déjà avant la réglementation de la ZVA, de telle sorte que la question des droits acquis peut, en l'espèce, se poser. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la protection de la situation acquise, déduite de la garantie de la propriété et du principe de non-rétroactivité des lois, commande que de nouvelles dispositions restrictives ne puissent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté (arrêt du TF du 4 août 2005, 1P.275/2005, consid. 3.1). Le droit constitutionnel n'offre cependant qu'une protection minimale de la situation acquise car, lorsque ses conditions d'application sont réunies, il se borne à autoriser le maintien du bâtiment et son entretien normal; la garantie constitutionnelle ne s'étend pas aux transformations, rénovations, changements d'affectation ou reconstructions qui, à défaut de règles cantonales spéciales,

sont soumis au nouveau droit. Les cantons peuvent assurer cette protection dans une mesure plus étendue; ils ne sauraient cependant aller à l'encontre des exigences majeures de l'aménagement du territoire. Dans un arrêt du 21 janvier 1992, le Tribunal administratif avait constaté que le droit neuchâtelois ne réglementait pas expressément le sort des constructions à l'intérieur des zones d'habitation qui n'étaient plus conformes aux normes de ces zones. Il avait toutefois considéré qu'en disposant que les constructions dont l'affectation ne correspondait pas aux règles de la zone constituaient des dérogations aux normes d'aménagement du territoire dans la zone d'urbanisation, qui étaient admissibles à certaines conditions, les articles 10 et 11 du règlement d'exécution de l'ancienne loi cantonale sur l'aménagement du territoire, du 15 avril 1987, permettaient d'apporter une solution appropriée à la question qui se posait dans le cas particulier. Si depuis cette jurisprudence, le droit a changé, les nouvelles dispositions cantonales en matière d'aménagement du territoire et des constructions ne réglementent toujours pas la garantie des droits acquis. Cela signifie que le droit neuchâtelois n'a pas étendu la protection minimale de la situation acquise, que confère le droit constitutionnel, au-delà du maintien et de l'entretien normal d'une construction qui n'est plus conforme aux nouvelles dispositions (RJN 2006, p. 231 ss, consid. 3b et c et les références citées).

3.4.

En l'occurrence, cette jurisprudence signifie que la construction de l'attique litigieuse ne bénéficie pas de la situation acquise mais nécessite bel et bien une dérogation au sens de l'article 40 LConstr. Les recourants ont indiqué vouloir construire une attique sur cette parcelle car étant propriétaire de l'immeuble, cela leur a semblé être la solution la plus logique d'un point de vue pratique (proximité des transports, magasins, etc) et financier (les autres solutions retenues par les recourants étaient soit un déménagement dans le bas du canton, soit la construction d'une maison plus petite dans la ville de D., où les terrains seraient rares). De plus, les recourants ont avancé que ledit projet correspondrait à la volonté de regroupement et de densification de la population voulue par la commune. Cependant, et comme cela a été expliqué ci-dessus, la possibilité de faire un usage optimal de son bien ne constitue pas une circonstance particulière permettant de justifier l'octroi d'une dérogation. Il en va de même des motifs de convenance personnelle ou de confort (cf. RJN 2003, p. 377). Dès lors, rien ne permet de penser que le département ait violé le droit, commis un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation en ne retenant pas de circonstances particulières au sens de l'article 40, alinéa 1, lettre a LConstr.

4.

En conclusion, l'autorité de céans considère que le département n'a pas violé le droit, ni abusé ou excédé de son pouvoir d'appréciation en considérant qu'il n'y a pas de circonstances particulières au sens de la loi permettant l'octroi d'une dérogation. Bien que l'autorité de céans comprenne que la décision puisse sembler sévère aux yeux des recourants, il convient de rappeler que le département dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans ce domaine et que l'autorité de céans ne peut pas statuer sur l'opportunité. Elle doit au contraire limiter son examen à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée (art. 33, lit. a LPJA). Pour qu'une décision constitue un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation, il faudrait que le département ait accordé une importance manifestement disproportionnée à certains critères ou ait appliqué un critère de manière arbitraire, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Le recours est donc rejeté.

5.

Au vu du sort de la cause, un émolument de Fr. 800.■, et des frais s'élevant à Fr. 80.■, soit un total de Fr. 880.■, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée le 28 décembre 2012.

6.

Au vu du sort de la cause, il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 12 décembre 2012 est rejeté.

2. Un émolument de Fr. 800.■ et des frais s'élevant à Fr. 80.■ soit un total de Fr. 880.■, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant versée le 28 décembre 2012.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 2 septembre 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, La chancelière,

L. Kurth S. Despland

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