

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.15 vom 3. Juli 2013**

Ne Jurisprudence Adm, 2013-07-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2013.15](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.15)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.15 du 3 juillet 2013

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.15 del 3 luglio 2013

### **Regeste**

L'autorité inférieure ayant statué sur la question du taux d'occupation du sol, celle-ci fait partie de l'objet du litige et constitue, dès lors, un grief recevable dans la présente cause. Les recourants n'ont, a priori, pas la qualité pour recourir car ils n'expliquent pas en quoi leurs intérêts personnels seraient touchés. L'intérêt personnel doit, en effet, se distinguer de l'intérêt général que pourrait avoir un autre habitant de la commune. Il n'y a toutefois pas lieu de trancher cette question dans la mesure où le recours doit de toute façon être rejeté sur le fond. Les garages et les locaux enterrés (trois faces et toitures sous terre) n'entrent pas dans le taux d'occupation du sol, plus précisément lorsqu'ils présentent un volume visible émergeant du terrain naturel de 50 % ou moins et que la face constituant le fond du local se trouve sous le terrain naturel. Contrairement à ce que prétendent les recourants, il n'y a pas lieu de dissocier le garage collectif souterrain du reste du sous-sol dont il fait partie intégrante. Ce sous-sol étant enterré au sens de l'article 14 RELCAT, il n'entre pas dans le calcul du taux d'occupation du sol. Le recours est donc également rejeté sur le fond.

\_\_\_\_\_ Par arrêt du 17 janvier 2014 (Réf.: [CDP.2013.237-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

### **Volltext**

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

A.

En date du 10 février 2012, la société Y. (ci-après: le constructeur) a déposé une demande de permis de construire, respectivement une demande de sanction définitive pour l'édification d'un immeuble d'habitation avec garage souterrain collectif sur les articles n°1111, 2222, 3333 et 4444 du cadastre de B..

En parallèle à cette demande, et pour la compléter, le constructeur a déposé une demande de démolition du bâtiment sis rue de la C. (article n°1111 du cadastre de B.).

B.

Le projet a été mis à l'enquête publique du 24 février au 26 mars 2012. Il a fait l'objet de plusieurs oppositions dont celle des époux X. (ci-après: les opposants, respectivement les recourants).

Dans leur mémoire, les opposants ont contesté le report du droit à bâtir. Ils ont en outre estimé que la hauteur de corniche maximum était dépassée; que les surfaces calculées par le constructeur ne correspondaient pas aux plans et que le projet était inadapté à son environnement constitué de petits immeubles et de villas.

Invité à se prononcer sur l'opposition, le constructeur, dans son écrit du 2 mai 2012, a contesté point par point les arguments des opposants.

C.

Par courrier du 1er juin 2012, les opposants ont complété l'argumentaire de leur opposition. Selon eux, le projet litigieux violerait également les dispositions concernant le taux d'occupation du sol. Ils ont ainsi reproché au constructeur de n'avoir pas compté, dans le calcul, le garage souterrain, à l'exception de la portion située sous le bâtiment, ce qui représenterait une surface de 299.4 m<sup>2</sup>. En effet, les faces sud et ouest du garage seraient partiellement remblayées, tandis que la face est et le toit seraient nus.

D.

Le 29 août 2012, de nouveaux plans complétant le dossier ont été transmis aux opposants. Y faisant suite, par courrier du 26 septembre 2012, ces derniers ont pour l'essentiel repris leurs précédents arguments.

E.

Par décision du 10 décembre 2012, le Conseil communal de D. a déclaré mal fondée l'opposition introduite par les époux X. à la demande de sanction définitive pour la démolition d'un immeuble commercial et la construction d'un immeuble d'habitation avec garage collectif, rue C., articles n° 1111, 2222, 3333 et 4444 du cadastre de B., pour le compte de Y.. Il a notamment constaté que le projet présentait un taux d'occupation du sol de 24% et respectait, dès lors, les prescriptions légales en la matière.

F.

Par mémoire du 6 janvier 2013, les opposants ont recouru contre la décision que lui a signifiée la Ville de D. Ils ont limité leur recours à la question du taux d'occupation du sol. Sur ce point, ils ont réitéré les critiques émises au stade de l'opposition.

G.

La Ville de D. a indiqué par courrier du 22 février 2013 qu'elle n'avait pas d'observations particulières à formuler quant au recours.

H.

Dans ses observations du 27 février 2013, le constructeur a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours dans la mesure où les recourants auraient fait valoir leurs arguments quant au taux d'occupation du sol tardivement. Selon lui, ils auraient dû invoquer cet argument dans le cadre de leur opposition initiale et non pas dans un mémoire complémentaire déposé après la mise à l'enquête publique.

Subsidiairement, le constructeur a conclu au rejet du recours. Il a contesté, de manière détaillée, les différents arguments des recourants. Plus particulièrement, il a relevé que les recommandations du SAT sur lesquelles s'était fondée la décision répondaient pleinement aux recommandations de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) de 1974. Selon ces recommandations, les garages doivent plutôt être enterrés dans l'intérêt de la création d'espaces verts suffisamment importants, ou être recouverts de telle manière qu'il en résulte des espaces libres entièrement utilisables. C'est pourquoi, il n'y aurait pas lieu d'inclure dans le calcul des coefficients du sol les garages souterrains servant aux besoins propres de l'immeuble.

I.

Dans leurs écrits ultérieurs, les recourants, le constructeur et la ville ont pour l'essentiel repris leurs arguments précédemment développés.

J.

Les autres éléments de fait seront, autant que besoin, repris dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit:

1.

Le recours a été interjeté dans les formes et délai légaux.

2.

2.1.

Le constructeur a principalement conclu à l'irrecevabilité du recours car les recourants auraient invoqué tardivement leur grief relatif à la prise en compte du garage collectif dans le calcul du taux d'occupation du sol.

2.2.

L'objet du recours en droit administratif est nommé objet de la contestation. Celui-ci est déterminé par la décision attaquée et comprend tous les éléments juridiques au sujet desquels l'autorité qui a statué s'est prononcée d'une manière qui la lie. L'objet de la contestation délimite ainsi le cadre des rapports juridiques susceptibles d'être examinés par l'autorité de recours (arrêt du Tribunal cantonal du 30 novembre 2011, réf. CDP.2011.10, consid. 1). L'objet du litige représente, quant à lui, l'objet effectif du recours et comprend tout les aspects de la décision ■ plus précisément du dispositif de celle-ci ■ que le recourant conteste. Il n'y a donc pas nécessairement identité entre l'objet de la contestation et l'objet du litige. L'autorité de recours ne se prononce en principe que sur les points qui, dans le cadre de l'objet de la contestation, sont effectivement litigieux (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 118).

La décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige. Aussi, la contestation ne saurait excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquelles l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances. Il peut se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés devant l'autorité de recours. Cette dernière n'examine effectivement pas les prétentions et les griefs n'ayant pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure, sous peine de détourner sa mission de contrôle, de violer la compétence fonctionnelle de cette autorité, d'enfreindre le principe de l'épuisement des voies de droit préalable, et, en définitive, de priver les parties d'un degré de juridiction (Bovay, Procédure administrative, p. 390 s.; Moor/Poltier, Droit administratif, 3ème éd., volume II, p. 704 s.; cf. également arrêt non publié du Tribunal cantonal du 7 février 2013, réf. CDP.2012.4, consid. 2).

2.3.

Dans sa décision du 10 décembre 2012, le Conseil communal de D. s'est prononcé sur les éléments invoqués par les opposants, en particulier sur la question du calcul du taux

d'occupation du sol. Cela étant, le recours n'excède pas l'objet du litige, à mesure que l'autorité inférieure est entrée en matière sur le grief des recourants (cf. décision du Conseil d'Etat du 21 novembre 2012, ref. REC.2012.31, consid. 9.1). Par ailleurs, on ne saurait déduire de l'article 52, alinéa 2 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, l'irrecevabilité du grief en question car celui-ci n'aurait été avancé qu'au stade du complément d'opposition. Cet article prévoit, en effet, uniquement que "[l]orsque la décision a été rendue après une mise à l'enquête publique, les tiers ne sont admis à recourir que s'ils ont fait opposition pendant le délai d'enquête". En l'espèce, les recourants se sont bien opposés dans le délai de mise à l'enquête publique. Il convient donc d'examiner le grief relatif au calcul du taux d'occupation du sol invoqué par les recourants.

3.

3.1.

Il sied encore d'examiner si les recourants disposent de la qualité pour recourir au sens de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, selon lequel toute personne touchée par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée a qualité pour recourir. Selon la jurisprudence, l'intérêt peut être juridique ou simplement de fait et il importe peu qu'il soit ou non protégé par la norme applicable. Il doit être personnel et direct pour éviter l'action populaire, qui consiste à invoquer un intérêt purement général (RJN 2001, p. 274 ; RJN 1998, p. 273).

3.2.

En matière d'autorisation de construire, ont un intérêt digne de protection les voisins qui subiraient dans une mesure accrue les conséquences de la décision litigieuse. Autrement dit, le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. La proximité avec l'objet du litige ne suffit toutefois pas, à elle seule, à conférer au voisin la qualité pour recourir contre la délivrance d'une autorisation de construire. Celui-ci doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel, se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la commune. Si les lois cantonales ou communales de police des constructions dont la violation est alléguée ne doivent pas nécessairement tendre, au moins accessoirement, à la protection des intérêts du propriétaire voisin, ce dernier n'est pas pour autant libre d'invoquer n'importe quel grief. Il ne peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à invoquer des dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers que si elles peuvent avoir une influence sur sa situation de fait ou de droit. Cette exigence n'est pas remplie lorsque le voisin dénonce une application arbitraire des dispositions du droit des constructions qui n'ont aucune influence sur sa situation de voisin, telles celles relatives à l'aération ou à l'éclairage des locaux d'habitation dans un bâtiment voisin (arrêt de l'ancien Tribunal administratif du 15 septembre 2009, réf. TA.2009.27, consid. 1 et les références citées).

Le Tribunal fédéral a estimé que des voisins avaient un intérêt digne de protection à pouvoir critiquer un projet sous l'angle de l'esthétique à condition toutefois que les prescriptions invoquées aient une influence sur la situation du voisin qui s'en prévaut (arrêt du Tribunal fédéral du 15 avril 2008, réf. 1C\_18/2008, consid. 5).

### 3.3.

En l'occurrence, les recourants contestent essentiellement le calcul du taux d'occupation du sol, en particulier la non-prise en compte dans ce calcul du garage collectif. Ils n'expliquent toutefois pas en quoi leurs intérêts personnels ■ qui devraient se distinguer de l'intérêt général que pourrait avoir un autre habitant de la commune ■ seraient touchés (cf. notamment courrier des recourants du 27 mars 2013, chapitre III.). On relève, au surplus, que le garage en question devrait se trouver au sud de la parcelle alors que les recourants vivent au nord de celle-ci et que le futur bâtiment d'habitation marquera une séparation entre leur parcelle et le garage litigieux. Dès lors, les recourants n'ont a priori aucun intérêt digne de protection à recourir et ne disposent donc pas de la qualité pour recourir.

### 3.4.

Cette question peut cependant rester indécise dans la mesure où le recours doit de toute façon être rejeté sur le fond.

## 4.

### 4.1.

Selon l'article 85 du Règlement d'aménagement (RA) de la Ville de D., du 2 février 1998, dans le secteur d'ordre non contigu (ONC 1.2) applicable à la présente cause, le taux d'occupation du sol est de 30%. Les coefficients d'utilisation et d'occupation du sol, sont des normes de police des constructions qui contribuent à la création d'un milieu agréable pour l'habitat en sauvegardant le caractère d'un tissu bâti par le biais de la fixation d'une surface bâtie maximale (Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, Lausanne 1988, p. 151 s.). Le taux d'occupation se définit comme étant le rapport numérique entre la surface brute du plus grand plan d'étage d'un bâtiment et la superficie totale du bien-fonds qui la supporte (Marti, op. cit. p. 154).

Selon l'article 14 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996, le taux d'occupation du sol est le rapport entre l'emprise au sol des bâtiments et la surface constructible d'un bien-fonds (al. 1). Il est exprimé en % (al. 2). Les garages et les locaux enterrés (trois faces et toitures sous terre) n'entrent pas dans le taux d'occupation du sol.

Pour leur part, les directives du SAT relatives à sa pratique en matière de calcul du taux d'occupation du sol font état d'une illustration relative à ce sujet (cf. "Directives relatives à la pratique du SAT en matière de calcul du taux d'occupation du sol", du 27 mai 2004, p. 1 et 6, accessible sur "[www.ne.ch/neat/documents/admin\\_canton/scat\\_4967/80\\_documents\\_information\\_files/Directives\\_calcul\\_TOS.pdf](http://www.ne.ch/neat/documents/admin_canton/scat_4967/80_documents_information_files/Directives_calcul_TOS.pdf)" consulté le 5 juin 2013). On peut déduire des deux dernières illustrations, représentées ci-dessous, que lorsqu'un local enterré présente un volume visible émergeant du terrain naturel de 50% ou moins et que la face constituant le fond du local se trouve sous le terrain naturel, il n'y a pas d'emprise du sol à prendre en compte dans le calcul du taux d'occupation (décision du Conseil d'Etat du 21 novembre 2012, ref. REC.2012.31, consid. 4).

### 4.2.

Dans sa décision du 10 décembre 2012, la commune, se référant notamment aux directives du SAT précitées, a retenu que le garage collectif souterrain devait être considéré comme le prolongement du sous-sol du bâtiment; que plus de 50% des faces du garage étaient

enterrées et que, par conséquent, ce garage ne devait pas être pris en compte dans le calcul du taux d'occupation du sol.

4.3.

Pour les recourants, en revanche, l'emprise au sol du garage aurait dû être prise en compte dans le calcul du taux d'occupation du sol. Ils ont, tout d'abord, rappelé que l'emprise au sol, qui est déterminée, selon l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), par la surface située à l'intérieur de la projection du pied de la façade, comprenant aussi bien les étages supérieurs de l'immeuble que le "sous-sol" (cf. point 1 du recours du 6 janvier 2013). Ensuite, deux conditions doivent se cumuler pour qu'un local puisse être considéré comme enterré au sens de l'article 14 RELCAT, à savoir que son volume soit situé à plus de 50% sous la ligne du terrain naturel et que trois de ses faces soient sous terre (recouvertes de terre, par exemple). Si l'autorité de céans peut s'accorder sur ces éléments, elle doit cependant se distancier de l'argumentation contenue au point 3 du recours (cf. p. 3).

Dans la présente cause, le sous-sol est composé d'un garage collectif souterrain, de caves, d'une buanderie, d'un local pour vélos et poussettes, ainsi que d'un local technique. Pour répondre à la question de savoir si ce sous-sol est enterré ou non au sens de l'article 14 RELCAT, il convient, selon les recourants, de dissocier le "sous-sol" du "garage". Cette argumentation ne peut être suivie dans la mesure où une telle application ne ressort ni de l'article 14 RELCAT, ni de la législation communale, ni même de l'AIHC, lequel nécessite encore l'adaptation de la législation cantonale pour pouvoir être appliqué (cf. courrier des recourants du 27 mars 2013, annexe 1; arrêt du Tribunal cantonal du 6 juillet 2012, réf. CDP.2011.316, consid. 2). Au contraire, c'est bien le bâtiment dans son entier qui doit être pris en considération pour le calcul (cf. l'utilisation du terme "bâtiment" à l'art. 14 RELCAT). Il ressort, en effet, des plans que le garage collectif souterrain fait partie intégrante du sous-sol et donc de la construction. On ne comprend, dès lors, pas pourquoi il y aurait lieu de séparer ce garage du reste du bâtiment pour le calcul. Les recourants eux-mêmes ont été gênés dans leur raisonnement et ont dû adapter leur argumentation pour maintenir leur conclusion. Ainsi, dans un premier temps, ils ont expliqué que seule une "portion" du garage, à savoir celle qui n'était pas située sous le bâtiment, n'était pas enterrée au sens de l'article 14 RELCAT (cf. courrier des recourants du 1er juin 2012). Par la suite, ils ont considéré le garage entièrement, c'est-à-dire y compris la "portion" située sous le bâtiment (cf. notamment mémoire de recours du 6 janvier 2013, p. 3).

4.4.

Cela étant, on constate, sur la base des plans figurant au dossier, que le sous-sol, qui comprend le garage collectif, est enterré au sens de l'article 14 RELCAT et que celui-ci n'entre donc pas dans le calcul du taux d'occupation du sol. Cette solution est, en outre, conforme aux buts des coefficients tels que le taux d'occupation du sol à savoir la préservation des espaces vierges de construction pour l'aération et l'ensoleillement des bâtiments, ainsi que le maintien des espaces verts réservés à la détente (Martini, op. cit., p. 151).

4.5.

En l'occurrence, la surface constructible totale est de 1230 m<sup>2</sup> (réunion de la parcelle n°4444 [843 m<sup>2</sup>], de la parcelle n°2222 [312 m<sup>2</sup>], ainsi que de 149 m<sup>2</sup> provenant de la parcelle

n°3333, soit 1304 m<sup>2</sup> dont il faut déduire 74 m<sup>2</sup> de surface non constructible [chemin d'accès]; cf. Calculs détaillés occupation au sol / SPB / hc du 30 juillet 2012). L'emprise au sol du projet étant de 300 m<sup>2</sup>, on obtient un taux d'occupation du sol de 24% (300 m<sup>2</sup>: 1230 m<sup>2</sup>) qui respecte le taux maximum fixé à 30%. Aussi, c'est à juste titre que la ville a levé l'opposition des recourants sur ce point.

5.

En conclusion, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable, et la décision attaquée confirmée.

6.

6.1.

Vu l'issue du recours, les recourants, qui succombent, supporteront le paiement de frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA). En application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, les frais sont fixés à raison de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6 TFrais). En règle générale, l'émolument de décision n'excède pas le montant de 6'000.■ francs (art. 44, al. 1 TFrais). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49 TFrais).

6.2.

En l'occurrence, l'instruction du recours n'a pas donné lieu à des actes d'instruction tels qu'une vision locale. Elle a toutefois nécessité plusieurs tours d'écritures et a donc impliqué un travail d'une certaine ampleur de la part de l'autorité de recours. Tout bien considéré, les frais de la procédure seront fixés à Fr. 1'300.-, auxquels s'ajoutent les débours par Fr. 130.-, soit au total Fr. 1'430.-. Ce montant sera compensé par l'avance de frais versée par les recourants.

7.

7.1.

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 lui paraissent justifiées. Il convient d'assimiler à l'administré qui a engagé des frais de procédure de recours pour la défense de ses intérêts, les tiers intéressés (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 185 et 190; RJN 1988 p. 251). Le montant doit être déterminé en application des articles 60 et suivants TFrais, selon lesquels les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu, ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60 TFrais).

7.2.

Le mandataire du constructeur a déposé un mémoire de frais et honoraires le 19 avril 2013 se montant à Fr. 1'812.- pour 7 heures ¼ d'activité.

7.3.

Dans la présente affaire, le mandataire représentait déjà le constructeur devant l'instance inférieure. C'est dire que le mandataire avait déjà, à ce moment-là, une bonne connaissance du dossier. Selon la jurisprudence de la Cour de droit public du Tribunal cantonal, la rédaction d'un recours par un avocat expérimenté et diligent qui représentait déjà son client dans la procédure d'opposition aurait nécessité de consacrer à cette seule prestation quelque quatre heures (arrêt non publié du Tribunal cantonal du 31 mai 2011, réf. CDP.2011.79). En l'espèce et par analogie, la rédaction d'observations sur recours n'apparaît pas comme une tâche plus ardue que celle consistant en la rédaction d'un recours proprement dit. Il est vrai qu'en l'espèce, l'instruction de la cause a nécessité plusieurs tours d'écritures. Tout bien considéré, étant donné que le grief en lien avec la tardiveté du moyen invoqué par les recourants a été rejeté, les dépens seront fixés à Fr. 1'250.- représentant cinq heures d'activité au tarif usuellement appliqué par le Tribunal cantonal de Fr. 250.- de l'heure (arrêt du Tribunal cantonal du 10 juin 2011, réf. CDP.2010.142, consid. 5). A ce montant, il convient d'ajouter des débours forfaitaires (10%) et la TVA (8%), soit au total Fr. 1'485.-, arrondis à Fr. 1'490.-.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 6 janvier 2013 des époux X. contre la décision du Conseil communal de D. du 10 décembre 2012 est rejeté, dans la mesure où il est recevable;
2. des frais de procédure d'un montant de Fr. 1'430.- sont mis à la charge des recourants, le solde de l'avance de frais de Fr. 1'650.- versée le 31 janvier 2013, soit Fr. 220.-, étant restitué aux recourants;
3. une indemnité de dépens de Fr. 1'490 TVA comprise est allouée à Y., à charge des époux X..

Neuchâtel, le 3 juillet 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.