

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.23 vom 2. September 2013**

Ne Jurisprudence Adm, 2013-09-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2013.23](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.23)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.23 du 2 septembre 2013

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.23 del 2 settembre 2013

### **Regeste**

La décision du conseil communal est entachée de vice de forme. En effet, le recourant n'a pas pu se prononcer sur l'ordre de démolition ni proposer d'autres alternatives avant que la décision ne soit prise à son égard. Son droit d'être entendu a donc été violé. La subordination d'une sanction d'une demande d'autorisation de construire à l'achèvement de travaux relatifs à un autre permis de construire viole le droit, car sans base légale. Cela d'autant plus que les deux travaux n'ont aucun lien.

### **Volltext**

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

A.

Le 7 décembre 2011, X., propriétaire de l'article [\*\*\*\*] du cadastre de A. (ci-après: l'intéressé, respectivement: le recourant) a déposé une demande simplifiée de permis de construire pour la pose au sol de panneaux solaires, laquelle a été mise à l'enquête du [\*\*\*] janvier 2012 au [\*\*\*] février 2012.

B. Le 10 février 2012, les époux Y., copropriétaires de l'article [\*\*\*\*] du cadastre de A. (ci-après: les voisins), ont fait opposition auxdits travaux, affirmant que les derniers travaux effectués par l'intéressé (SATAC n°[\*\*\*\*\*]; rénovation de douze garages et construction de locaux de stockage entièrement enterrés) sont entachés de nombreuses irrégularités. Dès lors, les voisins ont fait part de leurs inquiétudes quant à un nouvel irrespect des "règles inhérentes à la réalisation des travaux". Ils ont ensuite invoqué des griefs portant sur l'esthétisme du projet.

C. Suite à cette opposition, le Conseil communal de B. (ci-après: le Conseil communal) a proposé une séance de conciliation en date du 19 juin 2012, au cours de laquelle aucun consensus n'a été trouvé.

D. Le 18 juillet 2012, le Conseil communal a décidé de lever l'opposition.

E. Le 5 décembre 2012, le Conseil communal a pris une décision en cinq points: en premier lieu, l'intéressé a été prié de produire de nouveaux plans conformes à la réalité en ce qui concerne les modifications apportées à la superstructure des garages, ainsi que concernant la création d'un muret au pied du bâtiment. Le Conseil communal s'est justifié par le fait que lesdites modifications et la création dudit muret devaient être considérées comme mineures car elles ne portent pas atteinte à l'intérêt public ou à l'intérêt des voisins. Le Conseil communal a ensuite imparti un délai au 28 février pour produire les nouveaux plans demandés (point 1). Deuxièmement, il a estimé que l'empiètement de 105 cm<sup>2</sup> sur la parcelle avoisinante portait atteinte à l'intérêt des voisins. Il a donc ordonné à ce sujet une

remise en état au 28 avril 2013 (point 2), faute de quoi la pose effective des panneaux solaires ne serait pas sanctionnée (point 3). Finalement, le Conseil communal a informé qu'en cas de non-conformité à ladite décision, il serait procédé "à l'exécution par substitution aux frais de l'obligé" (point 4) et que la peine pénale pouvait être l'amende au sens de l'article 292 du code pénal suisse (CP), du 21 décembre 1937 (point 5).

F.

F.a.

Par mémoire du 21 janvier 2013, le recourant a contesté ladite décision. En premier lieu, il a affirmé que la subordination d'une sanction d'une demande d'autorisation de construire à l'achèvement de travaux relatifs à un autre permis de construire violerait le droit, car cela ne s'appuierait sur aucune base légale. En effet, les deux dossiers seraient, selon le recourant, juridiquement indépendants et cette subordination serait une restriction importante à la garantie de la propriété. Le recourant a également soutenu que la décision ne faisant mention ni de l'endroit précis concerné par l'empiètement prétendu, ni de l'existence d'un empiètement sur le bien-fonds du recourant, elle serait d'une part impraticable et d'autre part incomplète. De plus, le recourant a allégué ne pas comprendre en quoi l'empiètement des garages sur la parcelle n°[\*\*\*\*] porterait atteinte à l'intérêt des voisins, car ledit garage serait grevé d'une servitude perpétuelle au profit de ladite parcelle. "En d'autres termes, la PPE est bénéficiaire d'une servitude perpétuelle lui permettant d'occuper le garage qui empièterait de quelques cm<sup>2</sup>". Il a ensuite ajouté que sur les huit unités de la PPE, seuls les copropriétaires de deux de celles-ci se sont opposés à la demande de permis de construire pour la pose des panneaux solaires. Ainsi, le recourant a douté que l'intérêt privé des voisins soit particulièrement touché.

F.b.

Il a ensuite invoqué une violation de son droit d'être entendu, plus précisément son droit de s'exprimer avant qu'une décision ne soit prise à son égard. En l'occurrence, le recourant a soutenu que le Conseil communal ne lui aurait pas transmis le plan officiel du 28 avril 2011 établi par le Service cantonal de la géomatique et du registre foncier qui constaterait un empiètement de 105 cm<sup>2</sup>. Ce ne serait que le 12 décembre 2012, soit sept jours après la décision contestée, que le recourant aurait reçu, suite à sa demande, ledit plan. Il n'aurait donc pas pu se prononcer à propos de cette preuve ayant servi de base à la décision du 5 décembre 2012. Cela d'autant plus qu'il était, selon lui, en possession d'un plan postérieur à celui dont s'est prévalu le Conseil communal et qui n'émet aucune réserve quant à un éventuel empiètement. Le recourant a également affirmé qu'en l'empêchant de se prononcer au sujet de l'ordre de démolition de la partie du garage qui empièterait sur le terrain voisin, son droit d'être entendu n'a pas non plus été respecté. Il a ensuite invoqué la violation d'un autre aspect de son droit d'être entendu: celui du droit de recevoir une décision motivée. En effet, le recourant a fait remarquer que la décision ne faisait pas mention de plusieurs éléments qui auraient dû être pris en compte dans le cadre de l'examen de l'admissibilité de l'empiètement litigieux et de la proportionnalité de l'ordre de démolition (quels seraient les intérêts publics et privés touchés, dans quelles mesures les voisins seraient touchés, etc).

F.c.

Selon l'article 46, alinéa 1, lettre d de la loi sur les constructions (LConstr), du 25 mars 1996, le Conseil communal peut ordonner plusieurs mesures lorsqu'une construction ou

installation n'est pas conforme aux prescriptions de la loi ou aux autorisations. Le recourant a affirmé que la mesure envisagée par le Conseil communal devait être examinée en application des principes de la proportionnalité et celui de la protection de la bonne foi. La violation étant, dans le cas d'espèce, considérée comme mineure, l'ordre de démolition serait de toute façon disproportionné. Ceci d'autant plus qu'aucune autre solution n'aurait été proposée ni même envisagée par le Conseil communal. Finalement, le recourant a affirmé que l'empiètement sur un terrain voisin ayant une signification de droit privé, le Conseil communal aurait dû limiter son raisonnement aux aspects de droit public, c'est-à-dire à la différence entre la situation réelle et celle projetée par le plan. La question de l'empiètement devrait, selon le recourant, être réglée par les voies du droit privé par le propriétaire lésé. Le recourant a donc conclu en demandant l'annulation de la décision du 5 décembre 2012 et le renvoi de la cause au Conseil communal, avec suite de frais et dépens.

G. Le 24 avril 2013, lors du dépôt de ses observations, le Conseil communal a admis le caractère minime de l'empiètement des garages sur la parcelle voisine. Cependant, il a affirmé que cet empiètement existait et dérangeait une partie des copropriétaires de ladite parcelle. Considérant dès lors la prise d'une mesure comme nécessaire, le Conseil communal est d'avis qu'un dialogue entre les copropriétaires et le recourant pourrait aboutir à un consensus, permettant ainsi au Conseil communal d'envisager de valider ledit empiètement par l'inscription d'une servitude au registre foncier.

H. Le 7 mai 2013, le recourant a déposé ses observations et a constaté que le Conseil communal n'a pas contesté sa présentation des faits ni son argumentation juridique, tout en admettant le caractère minime de l'empiètement. Il a ensuite ajouté que la mesure d'inscription d'une servitude au registre foncier relevait du droit privé et ne faisait pas partie des prérogatives du Conseil communal. Il a finalement conclu en alléguant qu'en l'occurrence, le Conseil communal aurait dû lui demander de se soumettre à une procédure d'ajustement au sens de l'article 86 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr), du 16 octobre 1996, afin que les plans déposés soient adaptés aux circonstances réelles, puis sanctionnés.

I. Le 6 juin 2013, les voisins ont déposé leurs observations, par lesquelles ils ont affirmé que l'empiètement a bien été relevé, en date du 28 avril 2011, par le géomètre cantonal. Les voisins ont ensuite affirmé être disposés au dialogue, mais que le recourant ne semblerait pas l'être depuis leur refus d'accepter les travaux de rénovation. Ils ont ensuite précisé que l'empiètement était visuellement évident et que le recourant s'en serait rendu compte, puisqu'il aurait fait procéder à un décrochement dans le mur côté nord. Ensuite, les voisins ont affirmé que leur empiètement sur le terrain du recourant consistait en la pose de quatre gabions de 96 cm de hauteur, non soumis à la demande de permis de construire. De plus, ces gabions n'auraient pas été posés contre la barrière bétonnée du recourant, mais "exactement sur la limite parcellaire" et serviraient à cacher le talus de la nouvelle construction. Concernant l'empiètement du garage, les voisins ont affirmé que leur servitude imposerait également au recourant de ne pas dégrader leur garage, ce que ce dernier aurait tout de même fait, car l'étanchéité abîmée lors de la construction n'aurait toujours pas été remise en état. Ils ont finalement expliqué ne pas être opposés à la pose des panneaux solaires mais vouloir, par ce biais, "attirer l'attention des autorités et services concernés sur ce problème d'empiètement". Pour conclure, les voisins ont affirmé être disposés à lever l'opposition aux travaux envisagés par le recourant en échange d'une disposition du terrain sous forme de jouissance.

J. Par courrier du 1er juillet 2013, le recourant a relevé ne pas avoir de remarques à formuler sur le fond. Cependant, il a souhaité rappeler que l'empiètement, s'il s'avérait reconnu, était minime. Selon lui, ce serait les voisins qui refuseraient toute discussion et il a rappelé qu'ils empièteraient également sur son terrain dans une plus large mesure que l'éventuel empiètement contesté. Cependant, il a affirmé être prêt à s'engager à ne pas exiger de remise en conformité. Pour conclure, le recourant a affirmé que dans le cas d'un éventuel empiètement, celui-ci ne lui apporterait "aucun profit personnel et ne lèserait pas les copropriétaires de la PPE [ ], ce dans la mesure où cet empiètement serait dans un des garages sous servitude perpétuelle en faveur d'un de ces copropriétaires".

K. Le 25 juillet 2013, les voisins ont affirmé que le plan du service cantonal de la géomatique et du registre foncier constatant l'empiètement du garage était "conforme et légal" et que l'étanchéité de leur garage aurait été abîmée lors des travaux de rénovation des garages. Les voisins ont ensuite fait part d'autres irrégularités commises par le recourant, souhaitant pouvoir trouver une solution à ce conflit par l'ajout d'une éventuelle servitude "dite personnelle" auprès du registre foncier.

Considérant en droit: 1. Déposé dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

#### 2.2.1.

En premier lieu, il convient de déterminer si le droit d'être entendu du recourant a été violé. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu, consacré en procédure administrative cantonale par l'article 21, alinéa 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Le droit d'être entendu est à la fois une institution servant à l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personnalité, de participer au prononcé d'une décision qui lèse sa situation juridique (arrêt du Tribunal cantonal neuchâtelois du 27 octobre 2000, TA.2000.121, consid. 3b et les références citées). D'une manière générale, le droit du justiciable de présenter son argumentation comprend, en dehors du domaine strict de l'administration des preuves, une multitude d'aspects. La possibilité de présenter son point de vue présuppose une information suffisante sur les éléments qui constituent la base de la décision à prendre. Ainsi, une partie a le droit d'être renseignée sur le résultat d'une enquête et de présenter un mémoire complémentaire, d'être mis au courant du dépôt de pièces nouvelles au dossier et de faire des observations à leur sujet si l'autorité entend s'en prévaloir, et d'une manière générale de répondre aux diverses objections soulevées dans l'instruction de la cause (RJN 1990/254, 1989/312, 1988/167; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 98).

#### 2.2.

En l'espèce, le recourant affirme ne pas avoir reçu le plan officiel du 28 avril 2011 établi par le Service cantonal de la géomatique et du registre foncier qui constaterait un empiètement de 105 cm<sup>2</sup> sur la parcelle 1230 du cadastre de A. et ne pas avoir eu l'opportunité de se déterminer à ce sujet. Contrairement à ce qui est allégué par le recourant, ce dernier a eu l'opportunité de s'exprimer à ce sujet et l'a fait. En effet, lors de la séance de conciliation du mardi 19 juin 2012, les voisins lui ont présenté le plan officiel du 28 avril 2011 (cf. procès-verbal de la séance, p. 5) et le recourant a déclaré avoir un autre plan de la part du

même service dans lequel aucun empiètement n'était constaté, ne pas pouvoir expliquer ce fait et avait promis de fournir une copie de son plan officiel du 11 mai 2011, ce qu'il a fait le lendemain (cf. lettre du recourant à l'administration communale de A. du 20 juin 2012). Dès lors, l'autorité de céans considère que le droit d'être entendu du recourant n'a pas été violé sur ce point.

### 2.3.

Le recourant allègue également ne pas avoir eu l'opportunité de se prononcer au sujet de l'ordre de démolition de la partie du garage qui empièterait sur le terrain voisin, ni n'avoir eu l'occasion de proposer d'éventuelles autres mesures. Certes, la jurisprudence admet que la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque le recourant a eu l'occasion de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'une pleine cognition, revoyant librement toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie. Cependant, lorsque la décision relève essentiellement du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, dont l'exercice n'est revu par l'autorité de recours que sous l'angle de l'excès ou de l'abus de pouvoir, sans contrôle de l'opportunité (art. 33, let. d LPJA), une violation grave du droit d'être entendu ne saurait être réparée du seul fait que l'intéressé a pu recourir (arrêt du Tribunal administratif du 27 octobre 2000, TA.2000.121, consid. 3b et les références citées). En matière de constructions, l'article 46, alinéa 1, lettre d LConstr reconnaît aux communes une certaine marge d'appréciation puisqu'il n'oblige pas celles-ci à ordonner la démolition ou la modification des constructions contraires aux plans et aux dispositions en vigueur, mais leur en donne seulement la faculté, de sorte que dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence. Il en résulte que les autorités de recours chargées de contrôler l'application de cette disposition doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche et limiter leur pouvoir d'intervention dans ce domaine à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33, let. a LPJA), cela d'autant plus que la commune est mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en la matière (RJN 1994, p.175, consid. 4a). Dès lors, au regard de ce qui a été exposé plus haut à propos de la violation du droit d'être entendu, celle-ci ne peut pas être réparée dans la procédure de recours subséquente.

### 2.4.

En d'autres termes, cela signifie qu'avant d'ordonner formellement la démolition de l'empiètement (ou d'ordonner une remise en l'état), l'autorité administrative doit donner à l'administré l'occasion de se déterminer sur son intention, même s'il devait s'attendre à ce qu'une telle décision soit prise. Or, il ne ressort pas du dossier que le Conseil communal lui ait formellement donné la possibilité de se déterminer sur ce point. Le droit d'être entendu du recourant a donc été violé et, étant donné que ce vice ne peut pas être réparé dans le cadre de la présente procédure, l'autorité de céans doit admettre le recours pour ce motif formel dans le sens du renvoi de l'affaire à la commune pour qu'elle statue à nouveau après avoir donné l'occasion au recourant de se déterminer sur la mesure envisagée.

#### 3.3.1.

À titre superfétatoire, l'autorité de céans tient également à répondre au grief du défaut de motivation. 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; TA 2007.311, consid. 4 et

toutes les références citées). Le but à atteindre est donc d'assurer une certaine "transparence" de la décision administrative, non seulement du point de vue de l'administré qui est en droit d'être informé de manière suffisamment claire sur les motifs retenus, mais aussi du point de vue de l'autorité de recours qui, tenue dans une certaine mesure de vérifier d'office la légalité de l'acte attaqué, y compris sous l'angle de l'excès ou de l'abus du pouvoir d'appréciation, doit disposer d'un exposé des considérations sur lesquelles se fonde la décision soumise à son examen. 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). 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).

### 3.2.

En l'espèce, le Conseil communal ne s'est pas suffisamment justifié 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 le Conseil communal dispose d'un large pouvoir d'appréciation demandant des décisions sérieusement justifiées, le simple fait d'affirmer que l'empiètement "porte atteinte à l'intérêt des voisins" ne saurait être tenu comme suffisant. Le Conseil communal aurait dû, tout du moins brièvement, expliquer les raisons qui l'ont conduit à cette constatation, comme par exemple quels intérêts des voisins seraient atteints et dans quelles mesures. Si le droit d'être entendu du recourant n'avait pas été violé, l'autorité de céans aurait dû annuler la décision du 5 décembre 2012 et la renvoyer au Conseil communal pour que cette dernière la motive.

4. Finalement, en ce qui concerne la subordination de la sanction d'une demande d'autorisation de construire à l'achèvement des travaux relatifs à un autre permis de construire, l'autorité de céans considère que s'agissant de deux dossiers juridiquement indépendants, le Conseil communal n'a pas de base légale lui permettant de prendre une telle décision. De plus, le fait que le Conseil communal ait levé l'opposition du 10 février 2012 des voisins en affirmant, entre autres, que l'empiètement ne concernait pas la pose des panneaux solaires, confirme l'illégalité de cette subordination (cf. décision de la commune du 18 juillet 2012; procès-verbal de la séance de conciliation du 19 juin 2012, p. 6). En effet, et comme cela a été affirmé par le Conseiller communal présent lors de la séance de conciliation du 18 juillet 2012, "la commune ne pourra constater cet empiètement qu'une fois les travaux terminés" (cf. procès-verbal précité, p. 6). Dès lors, si la décision du 5 décembre 2012 n'avait pas été annulée et renvoyée pour nouvelle décision pour des raisons de vice de forme, l'autorité de céans aurait considéré le point 3 de ladite décision comme violant le droit.

5. En conclusion, l'autorité de céans considère que le droit d'être entendu du recourant a été violé, dans le sens où ce dernier n'a pas eu l'opportunité de se prononcer au sujet de l'ordre de démolition de la partie du garage qui empièterait sur le terrain voisin. Dès lors, le recours

doit être admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée au Conseil communal pour une nouvelle décision au sens des considérants.

6. 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. 1'100.■ versée par le recourant le 13 février 2013 lui sera restituée.

7.7.1.

À l'issue de la procédure, le recourant qui a fait appel aux services d'un mandataire professionnel a droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Le montant de l'indemnité de dépens doit être déterminé 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, selon lequel 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 recourant a déposé son mémoire de frais ascendant à Fr. 6'259.75.■ tout inclus. Du détail d'activité déposé, on voit que le traitement de l'affaire aurait nécessité 693 minutes du travail d'un avocat et 939 minutes de travail de son stagiaire, pour un total de 27 heures et 12 minutes. Il y a lieu de tenir compte du fait que le recourant a déposé un mémoire de recours et deux observations auprès de l'autorité de céans. Cependant, il faut relever que le dernier dépôt d'observations ne contient pas d'argumentation juridique sur le fond ou sur la forme, mais rappelle brièvement les conclusions du recourant. Pour un dossier portant principalement sur des questions de procédure, bien que les questions juridiques soulevées aient été nombreuses, on peut considérer qu'un avocat pratiquant n'aurait pas consacré plus de 14 heures aux démarches, notamment à la rédaction du recours et des observations déposées au dossier. Au tarif horaire de Fr. 250.■ généralement admis par la jurisprudence, ces activités représentent Fr. 3'500.■ auxquels il convient d'ajouter des débours évalués forfaitairement à Fr. 350.■ et la TVA par Fr. 308.■, les dépens étant ainsi fixés à Fr. 4'158.■.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 21 janvier 2013 est admis;
2. La décision du 5 décembre 2012 est annulée et la cause renvoyée au Conseil communal, pour nouvelle décision au sens des considérants;
3. Il est statué sans frais;
4. L'avance de frais de Fr. 1'100.■ versée par le recourant le 13 février 2013 lui est restituée;
5. Une indemnité de dépens de Fr. 4'158.■ est allouée au recourant, à la charge du Conseil communal de A..

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.