

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.272 vom 26. August 2015**

Ne Jurisprudence Adm, 2015-08-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2013.272](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.272)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.272 du 26 août 2015

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.272 del 26 agosto 2015

## **Regeste**

Une demande de permis de construire a été déposée pour la transformation et le changement d'affectation de plusieurs immeubles contenant près de 30 locaux dédiés au commerce et à la répétition musicale. L'immeuble avait dans le passé donné lieu à plusieurs plaintes de voisins au sujet de bruits de personnes et de véhicules qui émanaient des locaux. Des voisins firent opposition au projet. Le conseil communal demanda un rapport à un acousticien. Les travaux de mise en conformité étant onéreux, les propriétaires décidèrent de ne consacrer à la répétition musicale que quelques locaux. Le rapport de l'acousticien décrit la méthode de travail mise en œuvre, les mesures effectuées pour chaque local, les résultats obtenus et les moyens à déployer pour que la législation soit respectée. Le Conseil communal leva les oppositions et arrêta dans sa décision pour chaque local pris en compte les mesures spécifiques préconisées par l'acousticien, ainsi que d'autres conditions à honorer. Les recourants contestèrent cette décision en invoquant l'absence de tranquillité des lieux depuis longtemps, et à l'aide de photographies et de films vidéos, tendent à démontrer que le quartier est bruyant de par les allées et venues des personnes qui le fréquentent, particulièrement la nuit. La décision rappelle que l'objet d'un recours ne saurait excéder celui de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée. Il ne saurait se modifier au fil des instances. C'est dire qu'il n'y a pas à tenir compte des éléments du dossier qui sont antérieurs à la mise à l'enquête publique du projet. Après examen des moyens de preuves des recourants, en particulier des photographies versées au dossier et des films vidéo enregistrés, la décision constate que ces moyens de preuves ont été réalisés avant la mise en œuvre de la décision communale, à savoir à un moment où les ordres qu'elle contient n'ont pas encore été mis à exécution, alors qu'ils paraissent idoines à remédier à la situation, lorsque cette dernière a été jugée contraire à l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), selon le rapport dressé par l'acousticien. De plus, les violations décrites par les voisins, qui n'apparaissent pas aussi graves qu'ils le prétendent, sont toutes en relation avec une violation supposée des droits de voisinage. Or, la procédure de délivrance des permis de construire qui doit prendre en compte les dispositions du droit public des constructions, de l'aménagement du territoire et de l'environnement notamment, n'a pas à se préoccuper de telles violations, qui doivent être soumises, cas échéant, au juge civil par voie d'action. Le recours est rejeté.

## **Volltext**

A.

Le 25 août 2010, X. et Y. Sàrl déposèrent une demande de permis de construire (sanction définitive) pour la transformation et le changement d'affectation de locaux commerciaux et

de musique à la rue C. 1-2-3 à D., sur l'article 2247 du cadastre de cette localité. De nouveaux plans furent déposés au mois de mai 2011. Auparavant, le projet avait fait l'objet de plusieurs examens et d'analyses de mesures transitoires et minimales à prendre, afin de permettre l'utilisation de certains locaux avant le dépôt des plans et jusqu'à la délivrance d'un permis. C'est ainsi que 27 lieux faisant partie des immeubles furent décrits dans leur spécificité avec les remarques que chacun d'eux appelle pour les rendre compatibles avec la réglementation en vigueur et la sécurité. A mesure que nombre de locaux devaient être affectés en locaux de répétition pour musiciens, la Ville de D. exigea que soit fourni un rapport provenant d'un acousticien ainsi qu'un décompte des places de parc, ces éléments étant à fournir avant toute mise à l'enquête publique du projet.

B.

Le projet de changement d'affectation et de mise en conformité des locaux a été mis à l'enquête publique du 27 mai au 27 juin 2011. Il suscita l'opposition de X. et Y. SA qui invoquèrent les mouvements de personnes, le parage et le passage de véhicules engendrés par le projet, éléments qui n'ont pas reçu de solutions acceptables et n'ont pas été réglés. Il résulte du dossier communal que le service d'urbanisme et de l'environnement invita les opposants par courrier du 23 janvier 2012 à s'exprimer sur le retrait de leurs oppositions, au vu des mesures définies dans le rapport du bureau d'ingénieur en acoustique, mesures qui devront être appliquées lors des travaux de mise en conformité des locaux. Une séance a été organisée le 7 mars 2012 aux fins de présenter lesdites mesures et de définir la suite des travaux, en particulier pour tendre à une résolution amiable de la contestation. Une demande de mise à jour des plans démontrant clairement les travaux à entreprendre a été exigée. Par courrier du 5 octobre 2012, le mandataire des opposants informa le service d'urbanisme qu'un accord a été trouvé entre les parties et qu'une convention menant à un retrait des oppositions était en voie d'élaboration. Toutefois, le mandataire en question fit savoir le 14 décembre 2012 que les propriétaires des immeubles de la rue concernés renonçaient à leur projet initial et qu'ils ont décidé de laisser leurs locaux uniquement à usage de dépôt. Ainsi proposa-t-il à la Commune de les inviter à retirer leur demande de permis de construire.

C.

Par courrier du 31 janvier 2013, la gérance immobilière s'adressa au service d'urbanisme pour lui communiquer que le propriétaire des immeubles de la rue concernés retirait leur demande de changement d'affectation globale. Elle précisa que restaient affectés à locaux de musique les numéros 6 et 29 du sous-sol et les numéros 8 et 9 du rez-de-chaussée. Elle sollicita en conséquence le retrait de la demande. En réponse à cette question, le service d'urbanisme et de l'environnement répondit qu'un tel retrait ne peut se faire que si l'entier des locaux reste à vocation de stockage, tels qu'ils l'étaient initialement. Si certaines surfaces devaient être affectées à la répétition de musiciens, les plans qui s'y rapportent doivent être modifiés en conséquence. La Ville de D. précisa par la suite, le 16 avril 2013, que les nouveaux plans devaient être signés par l'architecte du projet.

D.

Par décision du 4 octobre 2013, le Conseil communal de D. leva les oppositions de X. et de Y. SA. Pour ce faire, elle se fonda sur le rapport de l'acousticien et estima que les mesures préconisées par lui, là où elles s'imposaient, étaient de nature à faire respecter les valeurs limites de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB). En ce qui concerne les

bruits provoqués par les usagers, l'exécutif communal rappela que le nombre de locaux affectés à la répétition de musiciens a non seulement diminué par rapport à la situation prévalant jusqu'à l'introduction de la procédure de permis de construire, mais encore que les nuisances iront en diminuant du fait du respect des solutions préconisées par l'acousticien. De plus, le Conseil communal imposa la fermeture automatique de la porte nord au niveau du quai de déchargement et donnant accès aux locaux du premier étage. Il exigea aussi l'adoption par les propriétaires d'un règlement d'utilisation des locaux qu'ils remettront au service de l'urbanisme et de l'environnement et qui devra contenir des précisions quant à l'utilisation des alentours de l'immeuble, quant à l'usage de plages de silence. L'autorité n'a en revanche pas admis sa compétence pour statuer en la cause sur des actes commis aux alentours du bâtiment.

E.

Les recourants ont interjeté recours contre la décision précitée par mémoire du 11 novembre 2013. Ils contestent l'efficacité de certaines mesures imposées, en particulier l'obligation pour les usagers de fermer portes et fenêtres. Ils estiment fallacieux de prétendre que la diminution des locaux consacrés à la pratique de la musique sera un facteur d'amélioration de la situation. Ils avancent qu'aucune garantie n'a été donnée quant à l'exploitation d'autres locaux à des fins professionnelles, qu'une telle exploitation était inadmissible pour le voisinage, et prétendent subir les bruits provoqués par les usagers. Ils concluent qu'un permis ne saurait être délivré s'il apparaît d'emblée qu'il entraînera une perturbation importante de la tranquillité des voisins. Les recourants déposèrent un certain nombre d'annexes, parmi lesquelles figurent aussi des pièces telles que des photographies, qui concernent des problèmes similaires à ceux évoqués dans la présente procédure, mais s'étant déroulés antérieurement.

F.

Dans ses observations du 13 juillet 2014, le Conseil communal releva que les critiques des recourants visent des questions relevant du droit de voisinage qui s'inscrit dans le droit privé et que ni l'autorité de décision ni celle de recours n'ont à connaître. Dans leurs observations complémentaires du 10 novembre 2014, les recourants maintiennent en les accentuant les griefs soulevés, parlant de lieux ouverts toute la nuit, d'activités professionnelles déployées, d'organisation spontanée de journées récréatives, même à l'extérieur et de propos menaçants proférés par des usagers. Ils déposent à titre de preuves une clé USB présentant 19 films mettant en scène la rue concernée, le plus souvent la nuit.

Considérant en droit:

1.

Atteints par la décision attaquée, les recourants ont un intérêt manifeste à son annulation ou à sa modification (art. 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979). Déposé dans le délai légal de 30 jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours est recevable.

2.

En procédure de recours, l'objet du litige est défini par trois éléments: principalement par l'objet du recours et les conclusions du recourant et, accessoirement par les griefs ou les motifs qu'il invoque. Dans le contentieux objectif, l'objet du litige correspond à l'objet de la décision attaquée, dans la mesure où il est contesté devant l'instance de recours. La décision

attaquée constitue non seulement l'une des conditions (formelle) de recevabilité du recours, mais délimite à l'égard du recourant, le "cadre" matériel admissible de l'objet du litige. La contestation ne saurait excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels 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 (Benoît Bovet, Procédure administrative p. 390).

En l'espèce, la demande de permis de construire initiale porte sur le changement d'affectation et la mise en conformité de locaux des immeubles sis de la rue concernés. Ensuite d'un développement quelque peu chaotique du dossier, la procédure s'est réduite pour ne concerner que deux locaux au sous-sol (n° 6 et 29) et quatre au rez-de-chaussée (n° 8, 9, 10 et 12).

Selon l'article 3a de la loi sur les constructions (LConstr), du 25 mars 1996, la création, la transformation et le changement d'affectation d'une construction ou d'une installation sont soumis à un permis de construire. L'autorisation ordinaire de construire, ou de transformer se caractérise par le fait qu'elle supprime une interdiction qui vise non pas à exclure une activité de façon générale, mais à la soumettre à un contrôle préalable. Le requérant a le droit de l'obtenir quand il remplit les conditions légales ( ). L'autorisation se borne à prendre acte qu'aucun empêchement de droit public ne s'oppose à l'activité visée ( ). L'autorisation de construire ne peut pas porter sur des questions de droit privé qui sont du ressort du juge civil (Zen-Ruffinen, Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation p. 206, 408).

Les autorités compétentes en matière de permis de construire n'ont pas à se prononcer sur des questions de droit privé mais uniquement à vérifier que le projet qui leur est soumis respecte le droit des constructions, les dispositions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ainsi que d'autres dispositions de droit public. Il s'ensuit qu'en principe, les moyens tirés des rapports de droit privé ne sont pas recevables dans une procédure d'autorisation de construire, les parties ayant tout loisir de s'adresser au juge civil pour résoudre leur litige. Des exceptions infirment ce principe lorsque la loi sur les constructions déclarent déterminantes les circonstances de nature civile ou lorsqu'une construction est érigée sur fonds d'autrui (RJN 2005 p. 210 et les références citées). De manière plus concise, l'autorité chargée de délivrer le permis de construire ne peut refuser l'autorisation en invoquant des normes de droit privé relatif aux conflits de voisinage (RDAF 1988 I 195 et REC.2013.257 du 1er décembre 2014).

3.

A la demande du service de l'urbanisme et de l'environnement, l'entreprise E. spécialisée en génie de l'environnement, en physique des bâtiments et en énergie a déposé un rapport évaluant les nuisances de bruit provoquées par les locaux de musique, intégrant les mesures de protection contre le bruit si nécessaire et contrôlant le respect des exigences de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986. Ce rapport a été déposé le 18 mai 2011. Il décrit le contexte de son élaboration, les exigences légales à respecter, le déroulement de l'étude, les données concernant son exploitation, les mesures effectuées, les résultats obtenus et l'évaluation de ceux-ci. Puis le rapport fournit une

analyse de chaque local avec le respect ou non des valeurs limites d'immissions constatées pour les immeubles voisins et les mesures de protection à envisager cas échéant pour que les valeurs soient respectées partout dans le voisinage (fenêtres fermées pendant les répétitions musicales, pose de laine minérale comme isolation phonique, remplacement d'une porte, de fenêtres à haute isolation phonique). Dans la décision querrellée, le Conseil communal a reproduit les constatations et les solutions préconisées par l'acousticien et en a ordonné la réalisation pour les locaux concernés. Il a interdit certaines activités à l'intérieur des locaux et a exigé l'élaboration d'un règlement d'utilisation de ces derniers.

Dans leur recours, de même que dans leurs observations, les recourants se contentent d'affirmer que les mesures ordonnées n'atteindront pas le but recherché sans s'en prendre à la méthode retenue dans le rapport de l'acousticien, pas plus qu'aux mesures faites par lui et aux résultats auxquels il parvient. A cet égard, ils déposent et invoquent des photographies attestant d'un désordre certes visible sur le trottoir aux alentours de la "porte bleue" et la présence de quelques véhicules automobiles. Toutefois, ces photographies datent d'avant la décision prise par le Conseil communal et elles ne sauraient étayer une situation qui devra résulter de l'application des prescriptions communales ordonnées. Il en va de même des vidéos enregistrées sur la clé USB aux mois d'août et septembre 2014, à un moment où la décision communale n'était pas encore entrée en force. A cet égard, l'appréciation négative que se font les recourants des scènes observées n'atteint pas un niveau tel qu'elles attestent d'un constant va et vient bruyant de personnes, de claquements de portières incessants, de musiques diffusées à forte puissance. Certes, l'illumination des fenêtres du rez-de-chaussée la nuit, la "porte bleue" ouverte et quelques actes d'incivilité difficilement admissibles pour les voisins émergent des environs observés et filmés, mais les moyens arrêtés par la Commune et décrits ci-dessus sont typiquement de nature à enrayer leur phénomène.

4.

En principe, les voisins doivent tolérer les immissions provenant d'un autre fonds, mais il y a des limites. Les droits de voisinage comprennent l'ensemble des règles qui restreignent la propriété foncière dans l'intérêt des voisins afin d'harmoniser leurs droits (art. 684 à 698 et 706 à 710 CC). Parmi celles-ci, la norme générale de l'article 684 CC est essentielle. Elle impose au propriétaire, dans l'exercice de son droit de propriété, l'obligation de s'abstenir de toute immission excessive au détriment de la propriété des voisins et permettent à ceux-ci de la repousser (Zen-Ruffinen, Guy-Ecabert, op. cit. p. 460 et ss). Sont des immissions au sens de l'article 684, les conséquences indirectes que l'exercice de la propriété sur un fonds peut avoir sur les fonds voisins. Parmi les immissions positives, la doctrine cite celles matérielles qui, en raison de l'exploitation d'un fonds impliquent la pénétration de matières sur le fonds voisin ou lorsque des forces y exercent leurs effets (pollution de l'air, mauvaises odeurs, bruit lié à un établissement destiné aux loisirs ou autres, à la circulation automobile, trépidation, influence électrique, rayonnement, lumière, etc.). Les conséquences d'une violation de l'article 684 CC se déroulent devant le juge civil par le dépôt d'une action civile à l'encontre du propriétaire du fonds d'où provient l'atteinte, ou d'un titulaire d'un droit réel limité qui à l'usage du fonds, ou du titulaire d'un droit personnel permettant d'utiliser le fonds (Steinauer, Les droits réels, tome II 2012 p. 207 et ss et 257 et ss). Il découle de ce qui précède que les moyens tirés des rapports de voisinage échappent à la cognition de l'autorité habilitée à délivrer les autorisations de construire, de transformer ou de changer d'affectation, conformément au considérant 2 in fine ci-dessous. Le recours sera en conséquence rejeté.

5.

Selon l'article 47, alinéa 2 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. En application des articles 44 et 49 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 16 novembre 2012, l'émolument peut être arrêté à Fr. 1'000.■ auxquels s'ajoutent les débours à raison de 10% de ce montant, soit au total Fr. 1'100.■, couverts par l'avance des recourants.

Il n'y a par ailleurs pas lieu à dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1.Le recours est rejeté.

2.Les frais de la présente procédure comprenant un émolument de Fr. 1'000.■ auxquels s'ajoutent les frais par Fr. 100.■, soit au total Fr. 1'100.■, couverts par leur avance sont mis solidairement à la charge des recourants.

3.Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 26 août 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,                      La chancelière,

M. Maire-Hefti                      S. Despland

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