

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.248 vom 1. April 2015

Ne Jurisprudence Adm, 2015-04-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.248

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.248 du 1 avril 2015

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.248 del 1 aprile 2015

Regeste

Une demande de permis de construire a été demandée pour l'agrandissement d'une villa en PPE par l'adjonction d'un jacuzzi, d'un réduit et l'agrandissement d'une cuisine. Le projet, approuvé par les copropriétaires, a été mis à l'enquête publique avec la mention selon laquelle la pose de perche gabarit était exigée. Il n'a pas suscité d'oppositions. Les plans ont été sanctionnés le 15 septembre 2011. Le 30 août 2012, l'atelier d'architecture informa le Conseil communal qu'à la demande du maître de l'ouvrage, le projet initial a été agrandi. Les plans modifiés ont été joints. L'autorité communale exigea alors un accord de tous les copropriétaires aux modifications opérées. Elle demanda la modification des calculs, et l'accord du voisin pour un dépassement du gabarit sur le jardin dont il a la jouissance. Le 26 février 2013, seule une partie des exigences demandées a été remplie. Après un échange nourri de correspondances entre la commune, les propriétaires et le voisin concerné, la commune a dû se résoudre à ordonner la mise en conformité de la construction avec le permis octroyé, construction qui a été achevée selon les plans modifiés qui n'ont pas été sanctionnés. La décision sur recours reproduit la dernière jurisprudence sur le droit d'être entendu, en estimant qu'il n'a pas été violé, l'une des pièces que le voisin a adressé à la commune ayant été reçue par celle-ci le même jour où la décision a été rendue, sans y faire référence et sans transmission au requérant au permis de construire. Il ne l'a pas été non plus à l'égard de propos informels n'ayant pas fait l'objet de procès-verbaux. Le propriétaire par étage a qualité pour agir car sa légitimation active dans le cadre des actions fondées sur le droit privé, notamment le droit de voisinage, coïncide avec celle qu'il possède dans le contentieux objectif du droit public qui lui est complémentaire. Sur le fond, il s'agit de déterminer si la commune pouvait ordonner la mesure la plus drastique, à savoir la mise en conformité aux plans sanctionnés, ce qui engendrerait des frais de l'ordre de 250'000.- selon les propriétaires. En l'espèce, les dépassements des mesures de la construction par rapport au permis sont de l'ordre de 20 à 25 %. Il ne peuvent être qualifiés de mineurs ou d'insignifiants, même s'ils respectent la réglementation communale. La question de la démolition doit être examinée en application des principes de la proportionnalité et celui de la protection de la bonne foi. Dans la mesure où l'autonomie communale est en cause, la commune peut exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence et que qu'elle fasse preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche en limitant son pouvoir d'intervention. Les intérêts patrimoniaux des recourants, qu'une remise en état compromet de façon importante, doivent céder le pas face à une violation fondamentale des règles des constructions Face à des modifications qui ne sont pas mineures, qui ne sont pas consenties par le voisin, et en l'absence de toute bonne foi de la part du propriétaire, la position de la commune, à qui l'on ne saurait imposer un ajustement dont elle ne veut pas, est confirmée et le recours rejeté. _____ Par arrêt du 27 mai 2016 (Réf.: [CDP.2015.118-AMTC]), le Tribunal cantonal a admis le recours déposé contre la présente décision ; arrêt non publié. Par arrêt du 16 mai 2017 (Réf.: [1C_300/2016]), le Tribunal

fédéral a rejeté le recours déposé contre la décision du Tribunal cantonal.

Volltext

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 16.05.2017 [1C_300/2016]

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

A.

Le 16 février 2011, les époux X.-Y. déposèrent auprès de la commune F. une demande de permis de construire, sanction définitive, pour l'agrandissement d'une villa en PPE sise Rue A. de cette localité. L'installation d'un jacuzzi était aussi prévue. Le 5 avril 2011, les copropriétaires de la PPE donnèrent leur accord à la réalisation du projet et l'atelier d'architecture B. informa l'administration communale que la toiture avait été modifiée pour se conformer aux exigences qui avaient été formulées. La mise à l'enquête publique s'est terminée le 20 juin 2011 et n'a suscité aucune opposition. La commune F. accorda la sanction définitive aux plans ainsi que le permis de construction le 15 septembre 2011, sous la condition que soit apportée la preuve de la justification de la protection thermique du bâtiment en été.

B.

D'un courrier du 30 août 2012 à l'administration communale, il ressort que l'atelier d'architecture B. a procédé à l'agrandissement du projet initial en raison d'une "meilleure organisation des passages pour la nouvelle cuisine". La commune a dès lors exigé le 11 octobre 2012 des compléments et des corrections sur différents points relevés par son architecte-conseils (calculs et accords des voisins).

C.

Au début du mois de novembre 2012, l'un des propriétaires de la PPE sollicita un rendez-vous avec la commune pour connaître la procédure qui autorise à construire le type d'extension qu'il découvre selon ses dires au fond de son jardin, chez les requérants au permis de construire. Une photographie était jointe. Ensuite de cette demande, la commune a requis des précisions auprès de l'atelier d'architecture concernant la direction du chantier et la réalisation des modifications apportées aux plans sanctionnés. Parallèlement à cette démarche, elle exigea des requérants au permis de construire que réponse lui soit donnée aux exigences formulées le 11 octobre 2012 et ce, par courrier du 14 février 2013. Ces derniers n'apportèrent qu'une réponse partielle le 26 février 2013, aussi la commune s'est-elle vue dans l'obligation de réitérer sa demande.

D.

Par lettre du 25 juin 2013, le notaire chargé de la rédaction de l'acte régularisant l'agrandissement de l'appartement des époux X.-Y. informa la commune qu'il rédigerait un rapport pour l'ensemble des propriétaires d'étage, en leur remettant le projet de l'acte et les plans de la nouvelle unité. L'un des copropriétaires qui a reçu ces documents a présenté à la commune une demande tendant à lui fournir copie de la lettre du 5 avril 2011 par laquelle les copropriétaires, dont lui-même, ont déclaré leur accord à un projet "d'agrandissement de l'appartement X.-Y. pour la construction d'un nouveau volume et d'un réduit". Il ne se souvenait pas avoir signé un tel accord et s'étonnait que la signature de son épouse,

également copropriétaire, n'y figure pas. Il a aussi demandé à la commune si c'est cet accord qui a permis le déroulement de la procédure rapide utilisée pour l'autorisation de construire aux époux X.-Y.. Il a en outre indiqué que c'est cinq mois après la fin des travaux qu'il a reçu les plans d'une façade qui avait été montée à l'automne-hiver 2011. Dans sa réponse du 21 août 2013, le Conseil communal F. n'a répondu que sur la procédure suivie, qui est la procédure normale rendue possible par l'accord du 5 avril 2011 et la décision du SAT de prévoir une mise à l'enquête publique.

E.

Par courrier du 9 septembre 2013, le Conseil communal relança le notaire afin qu'il procède à la rédaction de l'acte régularisant l'agrandissement de l'appartement des époux X.-Y.. Finalement il consentit à reporter le délai à fin octobre 2013 puis, sur demande du mandataire des époux X.-Y., à fin décembre 2013.

F.

Le 14 janvier 2014 le mandataire des copropriétaires C. communiqua au Conseil communal F. des irrégularités qui sont apparues dans le dossier d'agrandissement de la villa en PPE des époux X.-Y.. Parmi celles-ci, figure le fait que l'épouse n'a jamais donné son consentement à l'accord, que la signature de son époux est le fruit d'une imitation réalisée par une tierce personne, que des documents soumis à la mise à l'enquête ont été signés par une personne ne disposant pas des pouvoirs requis pour agir au nom de la copropriété et qu'en tant que copropriétaires, ils n'ont jamais donné leur accord à l'extension de la propriété des époux X.-Y.. Etaient aussi mentionnés des éléments relatifs à la mise à l'enquête, en particulier le défaut de pose de gabarits. Aussi demanda-t-il à la commune de retirer aux époux X.-Y. l'autorisation de construire délivrée. Le 21 février 2014, le Conseil communal rappela aux époux X.-Y. les demandes de régularisation qui leur ont été faites et demanda le dépôt de plans se rapportant à la construction réalisée afin que celle-ci puisse être mise à l'enquête publique. Il avertit les intéressés qu'en cas de défaut, le Conseil communal se prononcera sur le respect du permis de construire.

G.

En date du 17 février 2014, le mandataire des époux X.-Y. interpella celui des copropriétaires C. pour contester tous les points soulevés par ces derniers dans leur lettre du 14 janvier 2014. Ils informèrent le Conseil communal de ce désaccord le 28 mars 2014 et sollicitèrent un délai supplémentaire pour lui faire part de leurs observations. Celles-ci, du 29 avril 2014, peuvent se résumer ainsi: la question d'une signature éventuellement falsifiée relève du droit privé et ne doit pas être prise en compte par l'autorité communale. Seule doit être examinée la divergence entre les plans initiaux et la construction achevée. A cet égard, les époux X.-Y. citent les possibilités qu'offre la LConstr au sujet des mesures administratives à prendre lors d'une construction non conforme aux prescriptions ou aux autorisations délivrées ainsi que la manière de les appliquer. Ils estiment disproportionné un ordre de démolition et affirment avoir été de bonne foi lors de la construction de leur véranda. En conséquence de quoi, ils concluent à ce que la commune fasse droit à la demande d'ajustement telle qu'ils l'avaient déposée le 30 août 2012.

En réponse à cette prise de position, les époux C. opposèrent la leur en date du 13 juin 2014. Ils insistent sur la nécessité de disposer du consentement des autres propriétaires pour présenter une demande de sanction préalable, consentement qui fait ici défaut s'agissant de

B. Il en va de même de l'extension de la véranda qui n'a pas fait l'objet d'une demande de permis de construire et qui est de ce fait illégale. Il rappelle s'être manifesté à plusieurs reprises à ce sujet, dès le début de l'année 2012 et fait part des possibilités existantes pour remédier à la situation tout en demandant à l'autorité communale de dénoncer les époux X.-Y. au Ministère public.

I.

Le 16 juin 2014, la commune F. constata que la construction érigée sur l'article [a] du cadastre n'était pas conforme au permis de construire délivré le 15 septembre 2011, qu'elle ne peut pas faire l'objet d'un ajustement et que la partie jugée non-conforme doit être démolie. Une menace d'exécution de la mesure par substitution était spécifiée de même que la possibilité d'infliger une amende en cas d'insoumission à cette décision. En bref, la commune a décrit l'avancée chronologique du dossier, en citant les divers intervenants tel que l'architecte-conseil de la commune, celui des constructeurs, les courriers échangés avec les constructeurs et les époux C. de même qu'avec les mandataires. Elle se fonde sur l'avis de son architecte-conseil et énonce les principes développés par la jurisprudence relatifs à la situation des constructions formellement illégales. En reprenant les démarches entreprises par elle-même pour se conformer à la réglementation, elle constate que celles-ci n'ont donné lieu à aucun résultat. Elle analyse les dépassements constatés par rapport à la sanction délivrée et estime que la démolition de ce qui est illégal est une mesure idoine, la proportionnalité de cette sanction lui paraissant respectée. Quant à la question liée à la falsification éventuelle de la signature de B. par un tiers, la commune estime qu'elle relève de la justice pénale et civile et qu'elle n'a pas à être examinée.

J.

Les recourants interjettent recours contre cette décision dont ils demandent l'annulation, l'octroi de la sanction définitive aux plans du 30 août 2012 et subsidiairement le renvoi de la cause au Conseil communal. Faisant également une description de l'évolution des faits, ils soutiennent que les seconds plans du 30 août 2012 qu'ils ont déposés ont reçu l'aval des copropriétaires et qu'ils correspondent à une demande d'ajustement. Ils prétendent que cette construction nouvelle, contrairement aux affirmations communales ne forjette pas sur le fond voisin et que partant l'accord du propriétaire n'avait pas à être requis. Dès lors, la commune aurait dû octroyer une sanction définitive aux plans déposés le 30 août 2012. S'en prenant à divers courriers échangés, et, parmi ces derniers, celui du 13 juin 2014 cité au considérant H ci-dessus, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu, n'ayant pas été en mesure d'y répondre.

Dans leurs motifs de recours, les propriétaires concernés invoquent une constatation inexacte et incomplète de faits pertinents en particulier ceux qui se rapportent aux dépassements du volume autorisé et de la hauteur de la véranda, ainsi qu'à l'absence de mention des constatations de l'architecte-conseil et de ses conclusions à propos d'une violation des règles de droit public. Ils contestent que la commune ait exigé le dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire et s'étonnent de son revirement au sujet de l'importance de l'agrandissement. Ils estiment que ce dernier peut être qualifié de minime.

Les recourants exposent longuement la notion du droit d'être entendu et prétendent qu'il a été violé du fait que la commune ne leur a pas donné l'occasion de se déterminer sur le principe et les modalités de l'ordre de démolition. Il l'a été aussi lors de la non transmission du courrier du mandataire des époux C. du 13 juin 2014, demandant à la commune de

prendre des mesures administratives à l'égard des époux X.-Y. et de dénoncer leur comportement au Ministère public. Cette informalité ne saurait être réparée. Ils se plaignent aussi de ne pas connaître la teneur d'un entretien qui se serait déroulé entre l'un des conseillers communaux et le mandataire des époux C.. Les époux X.-Y. tentent de démontrer que la démolition du projet est totalement disproportionnée par rapport aux autres mesures envisageables et que la commune aurait dû octroyer un ajustement suite au dépôt des calculs demandés à l'architecte des recourants le 26 février 2013, ce d'autant plus que la loi impose dans certains cas de régulariser des situations qui ne correspondent pas au permis délivré. Il doit en être ainsi en l'espèce, lorsqu'aucune dérogation au droit de la construction n'a été constatée. Enfin ils affirment que l'ordre de démolition leur causerait un préjudice considérable qu'ils chiffrent à Fr. 265'000.■.

K.

Les époux C. déposèrent leurs observations le 27 octobre 2014. Ils maintiennent n'avoir jamais donné leur accord au projet de véranda (jacuzzi) et ils contestent que l'un des copropriétaires disposait des pouvoirs nécessaires pour signer une quelconque demande de permis de construire. Ils insistent sur la manière dont sont traitées les demandes de permis de construire en cas de forjet des gabarits lorsque le propriétaire n'a pas donné son accord comme dans le cas d'espèce. Ils réfutent l'affirmation selon laquelle l'agrandissement contesté puisse être qualifié d'ajustement et le considère comme illicite. Ils sont d'avis que leurs nombreuses demandes de renseignements à la commune n'ouvrent pas au recourant un droit à être entendu, et que celui-ci est respecté par la seule mise à disposition du dossier. En outre, les observations du mandataire des époux C., du 13 juin 2014 n'ont pas été prises en compte dans la décision communale, qui n'en parle pas et qui ne pouvait en tenir compte dès lors qu'elle est arrivée au siège de l'autorité le même jour que celui de la transmission de la décision aux parties. Ils défendent la proportionnalité de la décision prise par la commune F., eu égard à son pouvoir d'appréciation et à l'illicéité d'une construction non autorisée, qui commande de faire primer l'intérêt public et l'intérêt privé prépondérant des voisins sur l'intérêt financier des recourants. Ceci est d'autant plus vrai que les recourants étaient au courant des conséquences que pourraient avoir l'absence d'accord de leur voisin et qu'un nouveau permis de construire était nécessaire.

L.

Dans ses observations du 30 octobre 2014, la commune maintient sa version des faits à une exception, celle qui a trait à l'agrandissement du volume de 11,50 m³ en lieu et place de 61,20 m³ indiqué par erreur. Elle conteste le caractère minime de l'agrandissement opéré et offre une autre lecture des propos de l'architecte■conseil que celle faite par les recourants. Elle souligne que son appréciation de la hauteur du bâtiment est correcte et qu'il n'appartient pas à son architecte-conseils de prendre des conclusions sur de prétendues violations des règles de droit public, mais à l'autorité. De plus, la commune défend le point de vue selon lequel elle a bien exigé que soit déposée une nouvelle demande de permis de construire pour l'agrandissement du projet. En ce qui concerne la violation du droit d'être entendu soulevée par les recourants, elle soutient que l'agrandissement illégal est un élément purement objectif et que les incessantes interventions des deux parties auprès d'elle n'ont pas donné lieu à des notes ou à des procès-verbaux. Elle justifie enfin l'intérêt public à la mesure prise et conteste qu'une violation des règles de droit public permette au recourant d'obtenir un agrandissement que l'application des règles de droit privé sur la propriété par étage ne l'autorise pas à revendiquer.

M.

De leur côté, les recourants ont déposé des observations le 30 janvier 2015. Ils rejettent les considérations de la commune s'agissant de l'importance des dépassements de l'agrandissement opéré, et du rôle de l'architecte-conseil de la commune. Ils estiment que la décision dont est recours n'est pas suffisamment motivée, et qu'elle ne tend à reposer que sur une problématique de droit privé. S'agissant de la position des époux B., les recourants sont d'avis qu'ils ont donné leur accord à la construction telle qu'elle a été achevée quand bien même ne se seraient-ils pas rendu compte de son impact réel. Ils requièrent la mise en œuvre d'une vision locale. Ils dénie aux époux B. les prérogatives attachées à la qualité de voisins, et, partant tout intérêt privé dès lors qu'ils apparaissent comme copropriétaires de la parcelle sur laquelle la construction est érigée. Les recourants relèvent des contradictions dans les déclarations des époux B. et une mauvaise interprétation de la notion qu'ils se font du droit d'être entendu. Ils affirment qu'au vu des plans déposés le 30 août 2012 qui sont à la base de la construction, la commune se devait d'octroyer un ajustement. Se référant au rapport privé de l'architecte D., ils allèguent que la mise en œuvre de la mesure prononcée se heurte à des problèmes de nature technique insurmontable, ce qui milite aussi pour le choix d'un ajustement.

N.

Un ultime échange d'écritures est encore intervenu le 2 mars 2015, auquel les recourants ont répondu le 23 mars 2015.

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 trente jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours est recevable.

2.

Les recourants invoquent une violation du droit d'être entendu tel qu'il est garanti par l'article 29, alinéa 2 Cst. A l'appui de ce grief, ils relèvent n'avoir pas reçu deux courriers datés des 9 avril 2014 et 13 juin 2014 relatifs respectivement aux mécontentements des époux C. exprimés à l'administration communale au sujet d'une prolongation accordée d'un délai d'une part, et d'une prise de position des mêmes époux au sujet de la détermination des recourants sur les suites à donner au dossier d'autre part. Enfin ils estiment être en droit de connaître exactement la nature et l'étendue des rapports qui ont existé entre la commune et les époux C. depuis le dépôt de la demande de permis.

2.1.

Ce grief doit être examiné en premier lieu. En effet, compte tenu du caractère formel du droit d'être entendu, si la violation devait être avérée, elle entraînerait l'annulation de la décision communale quelles que soient les chances de succès du recours sur le fond (ATF 137 I 195 consid. 2.2 p. 197).

2.2.

Le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat. Il garantit le droit pour une partie à un procès de prendre connaissance de toute argumentation présentée au Tribunal et de se déterminer à son propos, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur le jugement à rendre. Selon la jurisprudence, il appartient en effet aux parties, et non au juge ou à l'administration, de décider si une prise de position ou une pièce nouvellement versée au dossier contient des éléments déterminants qui appellent des observations de leur part. Toute prise de position ou pièce nouvelle versée au dossier doit par conséquent être communiquée aux parties pour leur permettre de décider si elles veulent ou non faire usage de leur faculté de se déterminer (CDP.2013.95, du 2 septembre 2013, consid. 2b et les références citées).

2.3.

S'agissant du courrier du 9 avril 2014, il ne fait que répéter le point de vue de Monsieur B., exprimé le 20 février 2014 et fait état d'un mécontentement au sujet d'un délai supplémentaire octroyé pour le dépôt de plans. Il ne contient aucun élément pouvant être qualifié de pertinent et ne présente pas les qualités attachées à une argumentation.

L'écrit des époux B. du 13 juin 2014 renferme en revanche une argumentation, en réponse à celle déposée par les époux X.-Y.. Il y a lieu toutefois de considérer que, daté du 13 juin 2014, à savoir un vendredi, il n'a pu entrer dans la sphère d'influence de l'administration communale que le lundi 16 juin 2014, jour où le Conseil communal a signé la décision litigieuse. La vraisemblance selon laquelle le Conseil communal en aurait eu connaissance est hautement improbable au vu du temps nécessaire à la transmission d'une pièce d'un service administratif à l'autorité politique. Au demeurant, la décision d'une longueur de quelque dix pages ne se réfère aucunement à cette pièce, ni dans la chronologie des faits ni dans ses considérants en droit. Ainsi doit-on admettre que la lettre n'a pu avoir aucune incidence sur la décision dès lors que son argumentation a été ignorée, au sens propre du terme. Quant aux contacts que l'une ou l'autre partie a pu avoir avec l'administration, et qui selon cette dernière n'a donné lieu à aucune note ni aucun procès-verbal, il n'est pas démontré qu'ils aient constitué une détermination apportée au dossier. Ils apparaissent bien plutôt, au vu des explications plausibles communales comme une écoute des parties, pouvant s'assimiler davantage à des notes internes ou à des aide-mémoires qui n'ont pas valeur de preuves (Jeannerat / Mahon, le droit de réplique en droit public et en procédure administrative en général, in *Le droit de réplique* p. 51).

2.4.

L'objet du litige concerne le dépassement de normes architecturales fixées dans un permis de construire. L'élément essentiel de la décision attaquée, c'est son dispositif qui répond à une des questions que la loi invite l'autorité à trancher d'office ou que les parties lui ont soumises (Grisel, traité de droit administratif p. 871). Le recours à l'autorité de céans vise à obtenir l'annulation ou la modification des effets juridiques de la décision communale, effets juridiques exposés dans le dispositif. La remise en l'état antérieur est l'unique objet du litige et c'est dans ce cadre limité que le respect des droits constitutionnels imposés à l'activité administrative doit être examiné. Or sous cet aspect, rien n'a été caché aux

recourants. Pour l'ensemble de ces motifs, le grief de violation du droit d'être entendu est mal fondé.

3.

Selon l'article 46 LConstr (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 novembre 2014), lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la loi ou aux autorisations délivrées, le Conseil communal peut ordonner comme mesure, notamment la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition (al. 1 lit.d). Le fait qu'une construction soit illégale ne signifie pas encore qu'elle doit être automatiquement démolie. La question doit être examinée en application des principes de droit constitutionnel dont celui de la proportionnalité et celui de la protection de la bonne foi. C'est ainsi que le constructeur peut se voir dispenser de démolir l'ouvrage lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il est autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne se heurte pas à des intérêts publics prépondérants. L'autorité doit examiner d'office quel est le moyen le plus approprié pour atteindre le but recherché sans porter excessivement atteinte aux droits du constructeur. Elle peut offrir à celui-ci la possibilité de faire des propositions sur la manière de remédier aux violations de la réglementation existante. Si les propositions sont inadéquates, l'autorité n'en reste pas moins tenue de rechercher par des mesures d'exécution envisageables, celles qui lui paraissent les mieux proportionnées; elle examinera par exemple au moment d'exécuter sa décision, si le but recherché ne peut être atteint par une solution moins rigoureuse (TA 2005.55 et les références citées).

L'ordre de démolition d'une construction édiflée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité (ATF 1 C_168/2014). Selon ce principe, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règles de l'aptitude) et il faut que ces derniers ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règles de la nécessité). Le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (CDP 2013.275 du 5 août 2014, consid. 2a).

4.

4.1

Les plans déposés à l'appui de la demande de permis de construire font état de l'agrandissement d'une villa en PPE consistant en l'agrandissement d'une cuisine, l'installation d'un jacuzzi et d'un réduit d'une emprise au sol projetée de 24 m² et d'un volume de 61,20 m³. Ils ont été sanctionnés le 15 septembre 2011 après le délai de mise à l'enquête, celle-ci n'ayant pas suscité d'oppositions. Après déroulement des événements exposés dans les considérants en fait de la présente décision, la construction réalisée comporte une surface de 31,9 m² (plus 26,17 %) et présente un volume de (72,77 m³+ 18,9 %). La hauteur du bâtiment a augmenté de 52 cm par rapport au plan déposé (90 cm ■ 60 cm x 1,73; art. 36 et 37 RELCAT).

Il y a lieu de déterminer en premier lieu si les dérogations à la règle ou à l'autorisation délivrées sont mineures. A cet égard un parallélisme peut être opéré entre les dérogations mineures dont il pourrait s'agir et les modifications légères d'un projet au sens de l'article 86

RELConstr, qui permettent au Conseil communal d'autoriser l'ajustement du projet sans nouvelle demande de permis, ce que demandent expressément les constructeurs. A titre d'exemple plaidant en faveur de la délivrance de l'autorisation, on peut citer la modification du nombre d'ouvertures en façade sans que cela porte atteinte au nombre des niveaux apparents ou à la modification des aménagements extérieurs, la réduction de la hauteur ou de la longueur du bâtiment (Guide sur la procédure neuchâteloise de délivrance du permis de construire, p. 49). L'article 86 précité fait en outre dépendre l'ajustement du projet du respect des intérêts prépondérants des voisins. Le consentement des voisins peut lier l'autorité de délivrance des permis de construire lorsque la loi le prévoit expressément. Tel est le cas en particulier à la renonciation à la pose de perches-gabarits (art. 32, al. 2 LConstr), de la procédure simplifiée sans mise à l'enquête (ancien art. 38, al. 2, lettre c LConstr, abrogé) ainsi que de la procédure d'ajustement d'un projet sans nouvelle mise à l'enquête (art. 86, al. 2 RELConstr) où l'accord des voisins est un prérequis (CDP.2013.279 du 8 août 2014). A cet égard, il importe peu que le voisin dont il s'agit occupe les mêmes parcelles que celle sur laquelle s'implante le projet. En l'espèce, au vu de ces éléments on ne saurait qualifier d'arbitraire la position de la commune qui n'a pas initié la procédure d'ajustement, le dépassement des dimensions autorisées n'étant pas minime et l'accord du voisin n'étant pas donné.

4.2.

Il a été jugé que le fait que les propriétaires de la parcelle sur laquelle forjette une trace de gabarits refusent de signer une demande de permis par application analogique de l'article 45, al. 2 RELConstr. n'empêche pas l'autorité communale de déterminer les mesures à prendre sous l'angle du rétablissement de l'état de droit au terme d'une pondération de tous les intérêts en présence, même si elle ne peut octroyer un permis de construire compte tenu du refus du propriétaire. Il y a lieu de considérer en effet que si l'accord du propriétaire est important pour juger de la recevabilité d'une demande de permis de construire, il y a lieu de limiter la portée de l'article 45, alinéa 2 RELConstr à une question de pure procédure. Ce n'est en effet pas le droit public de la construction qui interdit à une personne de construire sur le terrain d'un tiers sans son accord ou de réaliser une construction forjetant sur le terrain d'un tiers sans son accord, mais cas échéant le droit civil fédéral. Dès lors, une fois que la construction a été érigée sans permis, il n'appartient pas à l'autorité administrative, saisie du rétablissement de l'état de droit de déterminer si le constructeur avait ou non l'accord du propriétaire pour agir comme il l'a fait. Cette problématique appartient au juge civil et un litige y relatif, de droit privé, peut être déféré devant la justice civil (CDP.2013.275 et RJN 2010 p. 397 consid. 4c).

4.3.

L'application du droit de voisinage privé ne se trouve pas en relation de subsidiarité par rapport à un droit de voisinage public; la protection qui en découle pour le voisin est donc augmentée, car celui-ci peut cumuler les moyens mis à sa disposition. Cette application cumulative des deux domaines juridiques complique l'analyse de la licéité d'un acte d'utilisation entrepris par un propriétaire d'étage. En particulier, si un propriétaire d'étage requiert une autorisation de transformer son unité, afin de l'affecter à un usage permis par la loi et autorisé par le règlement, un autre propriétaire d'étage pourra intervenir en tant que voisin dans la procédure d'autorisation. (Wermelinger ■ De Gottrau). L'utilisation de l'unité d'étage dans un immeuble en propriété par étages, p. 318 et ss et Zbl 1985, page 120, consid. 4).

4.4.

Bénéficiaire des droits procéduraux octroyés à un voisin, outre le propriétaire, les titulaires d'un droit réel restreint, de gage, d'emption ou de préemption inscrits au Registre foncier, dans la mesure où ils sont touchés et menacés dans leurs intérêts spécifiques (Zen-Ruffinen, La qualité pour recourir des tiers dans la gestion de l'espace in: Tanquerel, Bellanger, Les tiers dans la procédure administrative p. 185).

D'autre part, le co-propriétaire, ordinaire ou par étage, a qualité pour recourir en son nom propre et sans le concours des autres co-propriétaires contre un permis de construire accordé à un voisin. Les commentateurs du Commentaire bernois relèvent que l'art. 648, al. 1 CC consacré à la propriété serait applicable par analogie, même en l'absence d'une convention dans ce sens en cas de propriété commune et qu'il en va de même dans le contentieux administratif de la construction, ce qui permet de faire coïncider la légitimation active du co-propriétaire ordinaire ou par étage dans le cadre des actions fondées sur le droit privé, notamment le droit de voisinage, avec la qualité pour agir de celui-ci dans le contentieux objectif de droit public qui lui est complémentaire (arrêt du Tribunal administratif neuchâtelois du 24 mars 1992[AC 91/011] in RDAF 1992 p. 204]. Il en découle que le tiers intéressé est légitimé à se plaindre des violations constatées.

5.

Le principe de la bonne foi, qui s'impose en vertu des articles 5, alinéa 3 et 9 Cst. permet à l'autorité d'obtenir dans certaines circonstances, le respect d'assurances données, éventuellement contraires au droit matériel. Il faut pour cela que l'autorité ait agi dans une situation particulière, qu'elle ait été compétente ■ ou censée l'être ■, que l'administré n'ait pas pu, de bonne foi reconnaître l'illégalité de l'assurance donnée, qu'il ait pris sur cette base des dispositions irréversibles et que la réglementation n'ait pas changé entre-temps (arrêt du Tribunal Fédéral IA.215/2002 du 29 janvier 2003). En l'espèce, les époux X.-Y. ne peuvent soutenir qu'ils pouvaient croire de bonne foi être autorisés à dépasser les normes d'agrandissement fixées dans le permis octroyé le 15 septembre 2011. Le 11 octobre 2012, la commune est intervenue une première fois suite au rapport du 20 octobre 2012 de son architecte-conseil. Cette démarche répondait à une annonce d'agrandissement communiquée unilatéralement par l'atelier d'architecture B. au nom des maîtres de l'ouvrage. Des compléments ont été demandés par la commune sans succès les 11 octobre et 12 décembre 2012 puis le 14 février 2013. S'en est suivi un large échange d'écritures entre les mandataires du constructeur et l'administration communale qui laisse apparaître des reports constants de délai pour satisfaire aux exigences de cette dernière. Ce faisant, leur attitude démontre qu'ils n'ont eu de cesse de recourir à des interventions dilatoires, espérant que par l'écoulement du temps, la commune de guerre lasse finirait par tolérer la construction érigée au mépris des plans sanctionnés. La bonne foi des recourants ne saurait leur être reconnue.

6.

Il convient d'apprécier la violation de l'autorisation de construire au regard de l'ensemble des circonstances, en procédant à une pesée des intérêts. Il existe un intérêt public au respect des décisions de l'autorité en particulier au respect des autorisations de construire. Cet intérêt public évident ■ qui est lié à des motifs de sécurité du droit et d'égalité de traitement ■ implique que la renonciation au rétablissement d'une situation conforme doit demeurer exceptionnelle (ATF 1C_189/2007 du 12 février 2008). C'est ce qu'invoque la commune lorsqu'elle dit vouloir s'opposer à une pratique consistant à ne pas respecter le

permis délivré, sous peine d'amende, et craindre par là même la création de précédents. Les dépassements cumulés de surface, de volume et de hauteur ne peuvent être qualifiés de minimes et le seul intérêt privé que peuvent opposer les recourants à l'intérêt public pré-rappelé est de nature purement économique et consiste à devoir s'acquitter de frais de remise en état relativement élevés. Dans le cas présent, une mesure moins contraignante que la mise en conformité au plan sanctionné, en particulier un déplacement de l'ouvrage, n'est pas concevable (ATF 1 P.56/2006, du 22 février 2007; RJN 2010 p. 397).

La jurisprudence a précisé que les intérêts patrimoniaux des intéressés tels que les recourants doivent céder le pas face à une violation fondamentale des règles de l'aménagement du territoire (ou des constructions) et ceux-ci ne sauraient par la suite se prévaloir de cet argument financier pour bénéficier du maintien d'une construction qu'ils pouvaient présumer illicite dès le début. Le citoyen qui transgresse en toute conscience la loi ne saurait en effet être mieux protégé que celui qui l'a respecté (arrêt du Tribunal fédéral 1C_371/2009 du 2 février 2010. Consid. 2..2). S'agissant des coûts d'un rétablissement des lieux dans leur état antérieur, la même autorité relève que quoi qu'il en soit, l'intérêt public au respect des normes de droit public en matière d'aménagement du territoire l'emporte sur l'intérêt financier des recourants (ATF 1C_2013/2012 du 4 octobre 2013), certes, hors de la zone à bâtir). En présence d'un coût de démolition important en soi, il a été jugé que faute par les constructeurs de pouvoir se prévaloir de leur bonne foi, la commune pouvait accorder une importance accrue au rétablissement d'une situation conforme au droit, sans se préoccuper outre mesure des inconvénients de la situation ainsi créée par les propriétaires touchés (ATF 123 II 248 et arrêt 1P.336/2003 du 23 juillet 2003).

7.

Dans le cas particulier, seule la hauteur du coût important de démolition et de reconstruction, de Fr. 265'000.■, telle qu'estimée par l'expertise privée des recourants, est de nature, à supposer qu'il soit exact, à faire subir à la pesée des intérêts en présence une orientation allant dans le sens des recourants. Toutefois, l'article 46 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 la faculté. Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut dès lors 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 l'article 46 LConstr 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 litt. 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 (ATA 2005.55 consid. 2.b). En choisissant la solution la plus rigoureuse, la commune n'a pas disposé d'une liberté d'appréciation qu'elle n'a pas, ni fait un choix que la loi ne permet pas, pas plus qu'elle n'a fait usage d'une liberté d'appréciation que le législateur a voulu lui attribuer (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise p. 146, ad. art. 33 Litt. a LPJA). Sous cet aspect, on ne saurait considérer avec les recourants que l'ajustement est la seule mesure que l'autorité communale puisse ordonner, sans vider de son sens l'appréciation qui lui est reconnue. Dans ces circonstances, l'autorité de céans considère que la commune a des motifs sérieux et objectifs pour exiger des recourants qu'ils respectent ce qui a été convenu, d'autant plus que dans le cas d'espèce, l'atteinte portée par la construction fait fi de l'absence de prérequis d'un tiers dans un environnement immédiat, ce qui distingue cette situation de

celle invoquée par les recourants qui citent l'arrêt de la CDP. 2013.279. On retient au surplus que l'atteinte n'apparaît pas du tout comme le fait d'une négligence mais d'une violation volontaire des prescriptions administratives.

8.

Les recourants demandent la mise en œuvre d'une visite des lieux. En l'espèce les plans déposés lors de la demande de permis et de la mise à l'enquête figurent au dossier, de même que ceux mis à jour le 30 août 2012. Des photographies de la construction achevée et de l'état antérieur en font aussi partie. Dans la présente affaire, seuls des dépassements de mesure, l'appréciation de celles-ci, l'absence du consentement d'un tiers et l'analyse d'un comportement conforme ou non à la bonne foi fondent la décision, à l'exclusion du droit à la vue qui n'est pas protégé en droit public, si ce n'est indirectement au travers des règles de police des constructions fixant la distance à respecter entre bâtiments et limites de propriété voisines, ainsi que la dimension et la hauteur des constructions (CDP.2013.279, du 8 avril 2014). Dès lors une visite des lieux n'apparaît pas utile à la compréhension du dossier.

Pour l'ensemble de ces motifs, le recours sera rejeté.

9.

Conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure qui comprennent les émoluments et les débours. Ils seront supportés par les recourants. En application des articles 44 et 49 du décret fixant les tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais du 6 novembre 2012), l'émolument peut être arrêté à Fr. 1'100.■ auquel s'ajoutent les débours à raison de 10 % de ce montant, soit au total Fr. 1'210.■, couvert par l'avance des recourants.

10.

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 paraissent justifiées. Le fait de constituer mandataire correspond à une telle mesure. Il convient d'assimiler à l'administré qui a engagé des frais en procédure de recours pour la défense de ses intérêts les tiers intéressés (Schaer, op. cit. p. 175, 190). Conformément aux articles 60 et 69 TFrais, les honoraires sont fixés en fonction du temps consacré à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté et du résultat obtenu.

Le mandataire des tiers intéressés a exposé son activité, déployée du 10 juin 2014 au 2 mars 2015 en comptant 31 heures et 20 minutes, sans préciser le temps consacré à chacune des phases relatives. L'indemnité due pour la procédure devant le Conseil d'Etat ne saurait couvrir les activités antérieures à la décision attaquée, du 19 juin 2014. Dans l'appréciation de l'activité, il faut tenir compte du fait que le mandataire avait déjà une connaissance approfondie du dossier puisqu'il est intervenu précédemment depuis un temps relativement long (CDP.2010.3). En particulier, son intervention est conséquente avant ce 19 juin. La rédaction d'un recours, qui reprend l'argumentation développée devant l'autorité inférieure de recours sans moyen nouveau est estimée à environ 4 heures par l'autorité cantonale supérieure de recours (CDP.2010.142). Tel n'est pas le cas de la présente affaire, mais les arguments échangés avec la commune et l'adverse partie ont permis de sérier avec précision la nature de l'affaire avant la prise de décision communale. La rédaction d'observations paraît aussi plus aisée que celle d'un recours, lorsque, comme en l'espèce elles tendent à

confirmer la décision attaquée. D'un autre côté, le sujet présente de nombreuses facettes tant du point de vue procédural que de celui du droit de fond. Les parties ont été invitées à se prononcer sur leurs mémoires respectifs à plus d'une reprise. Ainsi peut-on estimer à une vingtaine d'heures le temps consacré à l'affaire. Au tarif moyen retenu par le Cour de droit public de Fr. 250.■, les dépens seront ainsi fixés à Fr. 5'000.■. A ce montant il convient d'ajouter les frais et débours de Fr. 500.■ (art. 65 TFrais) et la TVA (8 %), soit au total Fr. 5'940.■.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de la présente procédure qui comprennent un émolument de Fr. 1'100.■ auquel s'ajoutent les frais par Fr. 110.■, soit au total Fr. 1'210.■ couverts par leur avance sont mis à la charge des recourants.
3. Une indemnité de dépens de Fr. 5'940.■ est allouée aux tiers intéressés à charge des recourants solidairement.

Neuchâtel, le 1er avril 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	La chancelière,
A. Ribaux	S. Despland

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