

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.195 vom 14. Dezember 2016

Ne Jurisprudence Adm, 2016-12-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2015.195

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.195 du 14 décembre 2016

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.195 del 14 dicembre 2016

Regeste

Une demande de permis de construire a été déposée pour le réaménagement d'un vieux bâtiment à usage mixte, habitation et dépôt. Des opposants au permis prétendirent que la construction sur la parcelle en cause, incluse dans un plan de quartier englobant leur propre terrain nécessitait la modification de ce plan, impliquant la modification du plan d'aménagement communal. Ils invoquèrent aussi, parmi d'autres arguments, l'augmentation du trafic dans un endroit difficile et sans visibilité et demandèrent le respect de l'alignement à la route cantonale. La commune a sanctionné les plans et accordé le permis de construire. A l'appui de leur recours, les propriétaires voisins font valoir que les travaux ne sauraient être qualifiés de rénovation mais qu'il s'agit d'une nouvelle construction. Ils soutiennent que le bâtiment étant frappé d'un alignement, le projet n'est pas admissible sauf dérogations dont les conditions ne sont pas réalisées. Ils contestent l'empiètement du projet sur le domaine public, qui ne se justifie plus. Le projet n'est selon eux pas conforme à l'affectation de la zone. Ils soulèvent enfin deux violations du droit d'être entendu : des plans modifiés après la mise à l'enquête publique ne leur ont pas été soumis d'une part (ce qu'admet la commune), et aucune séance de conciliation n'a été prévue d'autre part. Ces derniers points doivent être abordés en premier lieu puisqu'ils sont de nature purement formelle. Dans une jurisprudence très récente concernant l'omission de transmettre un plan modifié, le Tribunal fédéral a admis la réparation de la violation du droit d'être entendu devant l'instance supérieure valaisanne parce que les modifications étaient mineures et consistaient en une diminution du volume dans des parties d'immeuble enterrées. Pour sa part la Cour de droit public du Tribunal cantonal a toujours estimé qu'en droit neuchâtelois de la construction, l'autorité administrative de première instance (la commune) possède un pouvoir d'appréciation et qu'aucune loi spécifique n'étend le pouvoir d'examen de l'autorité de recours à l'inopportunité de la décision prise, ce qui ne permet pas la réparation de la violation de droit d'être entendu. Dans le cas d'espèce, le plan modifié ne concerne pas des questions mineures, qui réduisent le projet initial, mais des compléments portant sur les accès et la visibilité. Dans ces circonstances, la violation du droit d'être entendu ne saurait être réparée, le recours doit être admis et il ne peut être entré en matière sur le fond du litige, selon la même jurisprudence cantonale évoquée. Quant à la violation du droit d'être entendu reposant sur l'absence de séance de conciliation, elle est inexistante, une telle séance n'étant que facultative, contrairement à ce qui prévaut en matière de modification de plans d'affectation.

Volltext

A.

Le 26 novembre 2014 le propriétaire de l'article [a] du cadastre de A., sis Route B. 7 déposa une demande de permis de construire, sanction définitive, pour le réaménagement d'un bâtiment à usage mixte, principalement à usage d'habitation, accessoirement à celui destiné à de petites entreprises, en particulier pour servir de dépôt.

B.

Mis à l'enquête publique du 20 février au 23 mars 2015, le projet suscita l'opposition de X. et Y. domiciliés en la localité précitée, propriétaires de l'immeuble sis sur l'article [b] du cadastre du village. Ils estimèrent que dès lors que la parcelle en cause qui est incluse dans un plan de quartier englobait aussi leur propre bien-fonds, toute demande de permis de construire dans ce périmètre nécessite une modification de ce dernier, ce qui implique une modification du plan d'aménagement communal. Ils affirmèrent que le propriétaire de la partie du bâtiment situé sur le domaine public cantonal aurait dû donner son accord au changement d'affectation et au maintien de cette partie de la construction. Selon eux, la création d'un dépôt dans la partie sud du bâtiment induira un trafic élevé dans un endroit difficile et sans visibilité. Ils demandèrent le respect de l'alignement à la route cantonale.

C.

Le service de l'aménagement du territoire (SAT) demanda au représentant du requérant au permis de construire une copie du plan modifié dans sa partie se rapportant au dépôt, de même que l'accord du propriétaire au changement d'affectation du bâtiment, dans sa partie sise sur le domaine public cantonal.

D.

Par décision spéciale du 1er juin 2015, le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) a imposé pour les fenêtres des pièces d'habitation de la façade est du projet et pour celles des locaux sanitaires un indice d'affaiblissement acoustique pondéré déterminé, ainsi qu'un aérateur acoustique insonorisé installé dans une pièce du premier étage et du deuxième étage. Dans une seconde décision spéciale, il a exigé la signature d'une convention de précarité inscrite au Registre foncier entre le propriétaire et le Conseil d'État au vu de l'alignement dont est frappé le bâtiment à transformer. De son côté, le SAT a fait part de son préavis de synthèse à la Commune le 1er juin 2015. Il y fait état que les travaux projetés consistent en une rénovation, qu'ils impliquent la conservation des affectations existantes et la modification de l'apparence du bâtiment. En ce sens, ils peuvent être qualifiés de travaux d'entretien, dès lors que les percements, les démolitions de la structure interne et les modifications extérieures doivent être contenus dans le volume existant, qui ne saurait être dépassé. L'exigence d'une absence d'accès direct sur le trottoir que le projet respecte est une condition qui a été posée. Le propriétaire de la parcelle sur laquelle est située la partie sud-ouest du bâtiment a donné son accord au changement d'affectation. S'agissant du trafic sur l'accès ouest du bâtiment, le Service des Ponts et Chaussées l'a limité aux véhicules légers et de type utilitaires pour qu'aucune marche arrière ne soit réalisée sur la route cantonale. Le trottoir sera quant à lui élargi, et une banquette herbeuse sera aménagée pour empêcher les véhicules de sortir sur la route cantonale à un endroit où la distance de visibilité de 50 m ne peut être assurée.

E.

Par décision du 8 juin 2015, la Commune de A. a sanctionné les plans présentés, approuvé les décisions spéciales du DDTE du 1er juin 2015 et levé les oppositions formées par X. et

par Y..

F.

Les prénommés, agissant par leur mandataire, Me José Zilla, ont entrepris la décision communale par mémoire du 9 juillet 2015. A l'appui de ce dernier, ils font valoir que les travaux à entreprendre dépassent le cadre de travaux d'entretien et qu'ils doivent être qualifiés de nouvelle construction. Ils soutiennent que le bâtiment en question étant frappé d'un alignement, le projet n'est pas admissible, sauf dérogation octroyée, qui nécessite plusieurs conditions, non-réalisées en l'espèce, qu'il s'agisse de la nature de la construction, de la sécurité des usagers de la route ou du dépassement de la valeur limite nocturne pour les locaux sensibles au bruit de la façade est. Les recourants maintiennent que l'empiètement du projet sur le domaine public ne se justifie plus, la turbine à eau produisant de l'électricité n'étant plus active, comme elle le fut par le passé. Confrontant le projet aux caractéristiques de la zone mixte dans lequel il s'inscrit, les recourants sont d'avis qu'il n'est pas conforme à l'affectation de la zone.

Les recourants considèrent que les conditions posées à l'octroi de dérogations ne sont pas remplies dans le cas particulier, aucune circonstance particulière hormis celle d'une rentabilisation maximale de l'immeuble ne pouvant être invoquée. Ils constatent que les violations du règlement d'aménagement communal n'ont quant à elle donné lieu à aucune dérogation.

Ils invoquent une violation du droit d'être entendu à mesure que le plan du rez-de-chaussée, modifié le 27 mai 2015, soit après la période de mise à l'enquête publique ne leur a pas été communiqué. Ils voient dans l'absence de séance de conciliation une seconde violation de ce même droit.

G.

Le SAT ne formule pas d'observations sur le recours alors que le Conseil communal de A. se réfère au préavis de ce service tout en admettant avoir omis d'informer les recourants des pièces supplémentaires apportées au projet en cours de procédure. Les recourants n'ont pas déposé d'observations sur les pièces qui leur ont été soumises.

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.

Les recourants soulèvent en fin de leur mémoire deux griefs concernant la violation du droit d'être entendu. Le premier réside dans le fait que le plan du rez-de-chaussée 10-17-SAN_01 approuvé le 1er juin 2015 ne leur a pas été soumis, ce que la Commune reconnaît. Le second a trait à l'absence de tentative de conciliation avant la prise de la décision.

Le grief de violation du droit d'être entendu doit être examiné en premier lieu car son caractère formel, si la violation devait être avérée, entraînerait l'annulation de la décision attaquée quelles que soient les chances de succès du recours (ATF 137 I 195).

2.1.

Garanti par l'article 29, alinéa 2 Cst, le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour la partie intéressée de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre.

Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, la réparation de la violation du droit d'être entendu doit rester l'exception et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Si par contre l'atteinte est importante, il n'est en règle générale pas possible de remédier à la violation. Cela étant, une réparation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure ["formalistischer Leerlauf"] (arrêt du Tribunal fédéral 1C_387/2014, du 20 juin 2016 et toutes les références citées).

2.2.

Dans le canton de Neuchâtel, il a été jugé de manière constante que le droit d'être entendu existe indépendamment de savoir si la décision attaquée paraît soutenable, ou si l'autorité inférieure, après réparation de l'informalité décidera différemment ou non (RJN 2002 p. 335). 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. Le Tribunal administratif (actuellement Cour de droit public) a ainsi jugé que, si l'autorité administrative de première instance possède, dans un cas d'espèce un pouvoir d'appréciation et qu'aucune loi spécifique n'étend le pouvoir d'examen de l'autorité de recours à l'inopportunité de la décision prise, la violation du droit d'être entendu ne peut, en règle générale, pas être réparée par le dépôt d'un recours devant l'autorité hiérarchiquement supérieure. Raisonner autrement reviendrait à généraliser une pratique qui doit rester l'exception (RJN 2002 p. 335).

2.3.

A teneur de l'article 29 de la loi sur les constructions (LConstr), le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. La Commune étant mieux à même d'apprécier les conditions locales et de déterminer la politique qu'elle entend suivre en matière de constructions (arrêt TA 2000.121, du 27 novembre 2000), les autorités de recours chargées de contrôler l'application du droit doivent faire preuve de retenue dans l'accomplissement de cette tâche et limiter leur pouvoir d'intervention à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 33, let. a LPJA). Il s'ensuit que, au regard de ce qui a été exposé ci-dessus à propos de la violation du droit d'être entendu, celle-ci ne peut pas être réparée dans la procédure de recours subséquente.

3.

En l'espèce, le plan approuvé le 1er juin 2015 qui n'a pas été soumis aux recourants (nouveau plan 10-17-SAN_01) concerne le rez-de-chaussée. Il reproduit certaines des exigences du Service des Ponts et Chaussées exprimées le 21 avril 2015 et qui concernent l'accès aux places projetées à l'est du bâtiment, une distance de visibilité suffisante requise de 50 m, le décalage de l'accès en est, la création d'une servitude de passage sur l'article 6556 et l'aménagement d'une séparation physique entre le trottoir et la zone d'accès au garage depuis l'habitation jusqu'à la sortie projetée des véhicules. Dans son préavis de synthèse, le SAT renvoie expressément à celui du Service des Ponts et Chaussées. Il apparaît ainsi que les modifications du plan du rez-de-chaussée ne sauraient être qualifiées de mineures, comme l'ont été celles qui ont fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral cité au considérant 2.1. ci-dessus, dès lors qu'elles concernaient une réduction du projet, en particulier du volume, des pièces originellement prévues ayant été reprises mais réduites et disposées différemment. Ces remaniements ont été qualifiés de peu importants parce que les suppressions de volume et les modifications de certaines pièces ne touchaient qu'au sous-sol et à la partie enterrée du rez-de-chaussée (ATF 1C_387/2014 cité, consid. 6.2). Ces éléments ne se retrouvent pas dans la présente cause. De plus, comme semblent l'esquisser les recourants en fin de leur mémoire, confrontés au nouveau plan, une conciliation aurait peut-être pu intervenir, voire aboutir. Dans ses circonstances, même si cette dernière n'est pas obligatoire (cf. consid. 5 ci-dessous), doit-on admettre une violation du droit d'être entendu, dont le caractère formel ne permet à l'autorité de recours, à savoir l'autorité de céans, d'entrer en matière sur le fond du litige (CDP.2014.71 du 28 juillet 2014 consid. 4b).

4.

Les recourants invoquent une deuxième violation du droit d'être entendu réalisée par l'absence selon eux d'une séance de conciliation. A tort. C'est l'article 26, alinéa 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991 qui impose une telle séance. Cette disposition figure dans la section 3 "plans d'affectation cantonaux" de la LCAT, consacrée aux plans d'alignement cantonaux, aux zones réservées cantonales et aux mesures de substitution cantonales. Elle stipule que les opposants (à un plan) et au besoin les autorités chargées de délimiter les décisions spéciales sont convoqués pour tenter une conciliation: si elle aboutit, un procès-verbal est dressé et signé par les intéressés. Cet article suit celui dévolu à l'élaboration et à la mise à l'enquête des plans d'affectation cantonaux, et constitue une des composantes procédurales, lorsqu'un projet nécessite l'adoption d'un plan d'affectation et parallèlement une décision, comme c'est le cas, par exemple, pour un projet d'extraction de matériaux, qui requiert l'adoption d'un plan spécial selon la loi sur l'extraction des matériaux (LEM), du 31 janvier 1991 et une autorisation de défrichement. La procédure de conciliation a été introduite en raison de l'obligation de se conformer au droit fédéral puisque l'adoption des plans d'affectation devait satisfaire aux exigences de coordination (BGC 1991 Vol 157 II p.1062 et BGC 2005-2006-Tome 2 p.485). Les plans d'affectation généraux recouvrent essentiellement les plans de zones qui établissent le régime général d'utilisation du sol et les plans de zones à bâtir provisoire. Les plans d'affectation spéciaux permettent quant à eux d'individualiser le régime du plan d'affectation général tout en favorisant des solutions plus globales que l'autorisation de construire (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement, du territoire, constructions, expropriation n° 273 et ss). Il découle de ce qui précède que la procédure de demande de permis de construire du cas d'espèce auprès de la commune de A. est sans rapport avec la

procédure d'adoption de plans d'affectation et que la séance de conciliation prévue dans cette dernière occurrence n'a pas sa place dans la présente situation.

On relèvera qu'en matière de constructions, la conciliation n'est que facultative dans certains cas (art. 58 let. c ; 64, al. 1, 2 et 3 ; 70, al. 1 et 78 RELConstr). Ainsi, même si la conciliation est de nature à pouvoir parvenir à un arrangement toujours souhaitable, son caractère facultatif empêche de retenir, en cas de défaut de celle-ci, une violation du droit d'être entendu.

5.

Les recourants qui obtiennent gain de cause sur la première des violations du droit d'être entendu invoquées n'ont pas à s'acquitter des frais de procédure. L'avance de frais effectuées par 1'210 francs leur sera restituée.

6.

L'autorité de recours peut allouer d'office ou sur requête des dépens à l'administré qui a engagé des frais, à condition que les mesures prises par celle-ci lui paraissent justifiées (art. 48, al. 1 LPJA). Selon l'article 60, alinéa 2 TFrais, les dépens sont fixés dans les limites prévues par ce dernier tarif, 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. Le mandataire des recourants a fait parvenir dans le délai fixé au service chargé de l'instruction de l'affaire son mémoire d'honoraires et frais comme il en a été requis. Il fait état d'une activité s'étant déployée sur une durée de 10,7 heures de travail. Le mandataire n'a pas eu une connaissance approfondie du dossier avant le dépôt de son recours, dès lors qu'il n'est pas intervenu précédemment durant la première instance de recours ou d'opposition (CDP 2009 214 du 10 mai 2011). Par ailleurs, la dernière pièce versée au dossier est datée du 18 août 2016, si bien que l'on peut exclure l'activité alléguée au delà de cette date. On peut estimer ainsi ex aequo et bono à dix heures le temps consacré à l'étude du dossier et à la rédaction du mémoire qui s'en est suivi. Au tarif horaire de 250 francs retenu par le Tribunal cantonal, les honoraires peuvent ainsi être fixés à 2'500 francs. A ce montant, il convient d'ajouter les frais et débours par 250 francs (art. 65 TFrais), et la TVA (8%), soit au total 2'970 francs, à charge de la commune de A..

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours est admis, en ce sens que la décision du Conseil communal de A. du 8 juin 2015 est annulée et la cause renvoyée à cette autorité pour nouvelle décision au sens des considérants.

2. L'avance de frais par 1'210 francs effectuée par les recourants leur est restituée.

3. Une indemnité de dépens de 2'970 francs tout compris est allouée aux recourants à charge de la commune de A..

Neuchâtel, le 14 décembre 2016

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

J.-N. Karakash S. Despland

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