

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.94 vom 14. Oktober 2015

Ne Jurisprudence Adm, 2015-10-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2015.94

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.94 du 14 octobre 2015

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.94 del 14 ottobre 2015

Regeste

Projet de transformation d'une usine en bâtiment d'habitations, avec une surélévation sous forme d'attique. Opposition de voisins qui allèguent que selon le règlement d'urbanisme communal, "les toits de faible pente (0° à 35°) doivent toujours être francs de lucarnes ou d'attiques" et que cela concerne aussi les toits plats, qui sont de pente nulle. Le Conseil communal lève l'opposition. Recours. L'interprétation historique la disposition précitée montre qu'elle ne concerne pas les toits plats, de sorte qu'elle n'est pas applicable aux attiques aménagés sur de telles toitures. L'étage sommital de la construction litigieuse correspond à la définition d'attique, puisque ses façades sont en retrait par rapport au niveau inférieur. Au sens de l'article 49 RELCAT, pour les bâtiments à toiture plate, la hauteur [de corniche] est celle de la dalle de couverture même si les gabarits s'attachent aux parapets (al. 1). Il en est de même si les attiques sont admis par la réglementation communale (al. 2). Or, la réglementation communale n'interdit pas, dans ce secteur, les attiques sur des toitures plates. Par conséquent, la hauteur de corniche dudit bâtiment est celle de la dalle recouvrant le dernier étage "plein" et comme elle ne dépasse pas la hauteur maximale de corniche prescrite pour la zone, une dérogation au sens de l'article 40 LConstr. n'est pas nécessaire. Rejet du recours. _____ Par arrêt du 11 novembre 2016 (Réf.: [CDP.2015.301-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision. Par arrêt du 22 juin 2017 (Réf. [(1C_594/2016)]), le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé contre la décision du Tribunal cantonal.

Volltext

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 11.11.2016 [CDP.2015.301-AMTC]

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 22.06.2017 [1C_594/2016]

A.

Le 11 août 2014, I. SA (ci-après: la constructrice) a déposé une demande de permis de construire pour la transformation d'une usine en appartements d'habitation, sur les biens-fonds [a] et [b] du cadastre de J., sur le territoire de la commune de Neuchâtel. Ces biens-fonds sont situés en zone d'habitation à moyenne densité, en ordre non contigu 1.2, selon le plan d'aménagement communal du 2 février 1998.

B.

B.a.

Le projet de construction précité a été mis à l'enquête publique du 19 septembre au 20 octobre 2014 et a suscité le 15 octobre l'opposition commune de Les époux X.-Y., Z., les époux A.-B., C., D., les époux E.-F., G et H. Les opposants ont précisé qu'ils ne s'opposaient pas à la réaffectation de l'usine en appartements mais à sa surélévation. Sur ce point, ils ont allégué que la réglementation communale n'admettait pas les attiques sur les toits plats, de sorte que cette surélévation devait être considérée comme un étage supplémentaire, qui dépassait la hauteur maximale prévue pour la hauteur à la corniche dans cette zone. Faute de dérogation, la demande de permis de construire devait à leur sens être refusée.

B.b.

Le 10 octobre [recte: novembre] 2014, l'architecte de la constructrice a conclu à ce que l'opposition soit levée. Il a relevé que la zone d'ordre non contigu 1.2 permettait des toitures libres, de sorte qu'il était possible de créer un étage en attique pour autant qu'il respecte les gabarits à la corniche, ce qui était le cas.

C.

Par décisions identiques du 4 mars 2015 adressées à chaque opposant, le Conseil communal a levé l'opposition commune. Il a tout d'abord relevé que la hauteur de la corniche du bâtiment, au sens de l'article 49 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996, était de 10.94 m, donc inférieure aux 13 m maximum prévus par l'article 85 du règlement d'aménagement communal. Puis le Conseil communal a indiqué que même si la manière de réaliser les attiques n'était pas définie précisément dans le règlement précité, la pratique de la Ville de Neuchâtel était constante depuis 1998, de nombreux attiques ayant été construits sur le territoire communal.

Le Conseil communal a ensuite considéré que l'article 49, alinéa 2 RELCAT ne signifiait pas que les attiques, pour être conformes au droit, devaient être expressément prévus par la réglementation communale, mais que selon cette disposition, pour les bâtiments à toiture plate, en présence d'un attique ou pas, la hauteur à la corniche était celle de la dalle de couverture.

Enfin, s'agissant de l'article 29, alinéa 2 du règlement d'urbanisme, selon lequel les toits de faible pente (0° à 35°) doivent être toujours francs de lucarnes et d'attiques, le Conseil communal a estimé qu'il n'interdisait pas les attiques sur les toits plats, qu'il s'agissait d'une formulation malheureuse et que la notion d'attique visée à l'époque correspondait vraisemblablement à une rupture de la pente du toit au sommet de l'immeuble.

D.

Par mémoire commun du 29 mars 2015, les opposants (à l'exception de E.) ont recouru contre les décisions du Conseil communal. Ils ont repris les arguments de leur opposition et ont insisté sur le fait que l'article 29, alinéa 2 du règlement d'urbanisme était clair, à savoir que les attiques étaient interdits sur les toits de pente inférieure à 35°, donc y compris sur les toits plats. De ce fait, la surélévation prévue sur l'ancienne usine devait être considérée comme un étage et était supérieure à la hauteur maximale prévue pour la zone.

E.

Le 19 avril 2015, Y. a informé le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours (ci-après: le service juridique), que C. n'avait pas pu signer le recours vu son hospitalisation d'urgence et qu'elle était décédée le 2 avril 2015. Le service juridique en a pris acte par courrier du 21 avril 2015, en précisant que les héritiers de feu C. prenaient sa place dans la procédure en vertu de l'article 560 du code civil suisse et qu'ils pouvaient décider de se retirer, en donnant cette information d'ici à la fin de la cause.

F.

Le 1er juin 2015, la constructrice a déposé ses observations, concluant au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Elle a tout d'abord contesté la qualité pour agir des recourants, relevant qu'ils n'établissaient pas en quoi ils seraient touchés par la construction litigieuse et que vu les distances séparant leurs biens-fonds de ladite construction (entre 70 et 155 m), l'intérêt digne de protection faisait défaut.

Puis la constructrice a répété qu'en vertu de l'article 49 RELCAT, la hauteur de corniche était celle de la dalle de couverture, et non celle du sommet de l'attique. Elle a également indiqué que vu les définitions contenues dans le glossaire du règlement d'aménagement communal et dans l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), du 22 septembre 2005, le dernier étage de la construction litigieuse constituait bien un attique.

La constructrice a ensuite interprété l'article 29, alinéa 2 du règlement d'urbanisme en relevant notamment qu'une faible pente ne pouvait pas être nulle par définition et que l'article 29, alinéa 1 aujourd'hui abrogé traitait uniquement des toits à deux pans et de la pente minimale. Elle a également relevé que si le règlement d'aménagement communal permettait des attiques au centre-ville et que si ces constructions-là étaient autorisées dans un secteur protégé, l'on voyait mal qu'elles soient interdites dans un secteur comme celui de J..

G.

Le Conseil communal a déposé le dossier de la cause et ses observations en date du 11 juin 2015, concluant au rejet du recours. Il a relevé que le dernier niveau du bâtiment était bien un attique, car il ne se confondait pas avec le corps de bâtiment principal et se situait en retrait par rapport aux façades principales.

H.

Le 6 juillet 2015, les recourants se sont déterminés principalement sur les observations du 1er juin 2015 de la constructrice. Ils ont tout d'abord contesté que leur recours soit irrecevable et ont ajouté que l'enjeu du recours dépassait largement la construction du bâtiment incriminé: de leur point de vue, l'autorité cantonale devait se prononcer sur le point de savoir si les attiques étaient, de manière générale, autorisés sur des toits à faible pente (en particulier les toits plats) en ville de Neuchâtel.

Les recourants ont ensuite contesté l'interprétation de la constructrice au sujet des attiques au centre-ville et ont précisé que scientifiquement parlant, une pente pouvait être nulle, de sorte qu'un toit de pente nulle constituait un toit plat. Enfin, de l'avis des recourants, la référence à une disposition abrogée du règlement d'urbanisme au sujet de toits à deux pans n'était pas pertinente puisqu'un toit à un nombre quelconque de pans était un toit plat si la ou les pentes étai(en)t nulle(s).

I.

La constructrice a déposé des observations complémentaires le 31 août 2015, répétant en bref que la disposition du règlement d'urbanisme devait s'interpréter littéralement et qu'un toit de faible pente ne pouvait être compris comme un toit de pente nulle. Elle a cité des exemples d'attiques sur toits plats sur le territoire communal.

Ces observations ont été communiquées pour informations aux autres parties.

J.

Le 22 septembre 2015, le mandataire de la constructrice a déposé un état de ses frais et honoraires.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Le recours a été déposé dans les termes et délai légaux. Cependant, la constructrice mettant en doute la qualité pour agir des recourants, il convient d'examiner cette question.

1.2.

Au sens de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

La jurisprudence reconnaît la qualité pour recourir ou pour s'opposer à celui qui se trouve dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Il faut donc que l'admission de l'opposition procure à l'opposant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 1C_387/2007 du 25 mars 2008, consid. 3 et références citées; RJN 2002, p. 330/331 et références citées; RJN 1995, p. 265). En aménagement du territoire, la qualité pour agir d'un tiers est toujours étroitement liée à deux facteurs interdépendants: la distance par rapport au projet et l'intensité des nuisances attendues (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 1655). Le Tribunal fédéral a admis la qualité pour agir notamment dans le cas où les parcelles litigieuses étaient distantes de 45 m, de 70 m ou de 120 m (ATF 121 II 171, consid. 2b et les références citées).

En d'autres termes, la qualité pour recourir est reconnue à celui qui subit les conséquences de la décision attaquée dans une mesure et avec une intensité plus grandes que quiconque, sans que les normes invoquées doivent nécessairement être en relation avec les intérêts protégés. Ainsi, un voisin peut attaquer un projet de construction en invoquant des dispositions qui sont sans rapport avec la protection des voisins. Il lui suffit de démontrer l'existence d'un intérêt de fait important, économique, matériel ou idéal, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. En outre et surtout afin d'éviter toute action populaire, le voisin n'est pas autorisé à fonder son recours sur des prescriptions protégeant exclusivement l'intérêt général, à moins qu'il ne justifie d'un intérêt privé particulièrement prépondérant à celui de tout autre citoyen (arrêt de la Cour de droit public CDP.2010.12 du 4 décembre 2012, consid. 2a).

1.3.

En l'occurrence, les recourants habitant rue K. 4 et 6 sont à environ 80, respectivement 70 m de l'usine existante. Comme on l'a vu dans la jurisprudence précitée, cette distance n'est pas si grande qu'elle exclue d'emblée toute qualité pour agir. Quant à l'intensité des nuisances attendues, il est vrai que les recourants n'ont pas développé ce point dans leur mémoire. Cependant, il faut considérer que, en tout cas pour les recourants habitant rue K. 4 et 6, la surélévation de l'usine serait bien visible, comme l'illustre le photomontage figurant dans l'opposition et le recours, les privant d'un certain dégagement sur le lac. Il faut donc considérer qu'ils sont touchés plus qu'un tiers quelconque par le projet litigieux. Certes, dans leurs déterminations du 6 juillet 2015, les recourants ont argué que la question de savoir si les attiques étaient autorisés en ville de Neuchâtel constituait un enjeu global qui dépassait largement la construction du cas d'espèce. Toutefois, l'on ne peut pas considérer ces déclarations comme l'expression d'une action populaire, car il est certain que si le projet avait été situé dans un autre quartier de la ville, et non en aval de leurs propriétés, les recourants ne se seraient pas manifestés.

1.4.

En conclusion, l'autorité de céans estime que les recourants habitant rue K. 4 et 6, à tout le moins, ont qualité pour agir et que le recours est ainsi recevable. Par économie de procédure, la qualité de leurs cosignataires, ainsi que la question de la légitimation de feu C. (respectivement de ses héritiers), qui n'avait pas pu signer le recours avant son décès, peuvent demeurer indécisées.

2.

2.1.

Il convient maintenant de répondre à la question de savoir si la réglementation communale permet d'ériger des attiques sur des toitures plates. En bref, les recourants estiment que la formulation de l'article 29, alinéa 2 du règlement d'urbanisme communal ne laisse aucune marge à l'interprétation, un toit de pente nulle étant selon eux un toit plat, ce que la constructrice et le Conseil communal contestent.

2.2.

Les parties ayant chacune une définition différente du toit de "faible pente", il convient de rechercher quelle était la volonté du législateur communal lorsqu'il a adopté cette disposition.

Le 2 mars 1959, le Conseil général de la ville de Neuchâtel adoptait le règlement d'urbanisme communal. Les articles 21 à 32 étaient consacrés aux toitures, "en principe à deux ou quatre pans" (art. 25, al. 1). L'article 25, alinéa 2 indiquait que des lucarnes, pignons ou attiques pouvaient être autorisés dans les cas mentionnés aux articles suivants, selon le mode de construction de la toiture, son inclinaison et le nombre de pans du toit. Selon l'article 29, les toits à un ou deux pans étaient autorisés de la pente minimum de la couverture jusqu'à 35° d'inclinaison, puis 45° à 60° (al. 1). Les toits de faible pente (0° à 35°) devaient toujours être francs de lucarnes ou d'attiques (al. 2). L'article 30, alinéa 1 précisait que les pignons, lucarnes ou attiques étaient autorisés à partir d'une inclinaison du toit de 45°, si leur ensemble, ornements et consoles compris, mesuré horizontalement, ne dépassait pas le tiers de la longueur de la façade. Lors des débats au Conseil général, le directeur de la police des constructions déclarait que "Si les lucarnes sont interdites sur les toits de moins de 40°, c'est qu'elles ont mauvaise façon. En outre, le cube d'air est

insuffisant pour le local qu'elles auraient à éclairer. Et il faut éviter, ce qui s'est vu, qu'on transforme ces soupendes en locaux habités."

A l'époque de l'adoption du règlement d'urbanisme, il est bien possible que l'attique ne visait pas, ou pas exclusivement, le sens qu'on lui donne aujourd'hui, soit un niveau dont une façade au moins est en retrait de la distance admise par rapport au niveau inférieur. Selon certains dictionnaires, l'attique se définit comme un "couronnement horizontal décoratif () placé au dessus d'une corniche ou d'une frise importante" (Le Petit Larousse, 1995), un "ornement d'architecture qui couronne un édifice ou la partie supérieure d'une façade, et a pour objet de dissimuler le toit", ou encore une "sorte de piédestal qui règne sous les bases d'un ordre, et empêche qu'elles ne soient masquées par une large corniche placée au-dessous" (<http://atilf.atilf.fr/>, Le trésor de la langue française informatisé).

Ceci dit, l'on comprend du rapport du Conseil communal qu'outre la question de l'esthétique (les lucarnes qui ont "mauvaise façon"), il s'agissait surtout d'empêcher que l'on crée des pièces habitables dans des toitures trop basses pour que l'aération soit suffisante.

Dans un rapport au Conseil général concernant des modifications au règlement d'urbanisme communal, du 17 juin 1975, le Conseil communal proposait d'ajouter à l'article 25 une précision, en ce sens que l'attique devait être pris sous un gabarit de 45° calculé depuis la corniche du bâtiment. A ce sujet, le Conseil communal précisait que: "L'attique pris sous une toiture à pans est autorisé à partir d'une inclinaison du toit de 45° (article 30 du règlement). Il est normal que cette limite soit également précisée lorsque la toiture à pans fait défaut et que l'on se trouve en présence d'un attique à toiture horizontale érigé sur une dalle faîtière, horizontale elle aussi".

Il ressort de ce rapport que dans l'esprit des autorités communales, d'une part les toits à pans, fussent-ils de pente très faible, ne constituent pas des toits plats, et d'autre part, que si le gabarit de 45° à la corniche est respecté, les attiques sur des toits plats sont admis.

Pour être complet, l'on mentionnera que par arrêté du 2 février 1998, en même temps qu'il adoptait l'actuel règlement d'aménagement communal, le Conseil général a abrogé bon nombre de dispositions du règlement d'urbanisme, notamment l'article 25 en entier, l'article 29, alinéa 1 et l'article 30, alinéas 1 et 2. Toutefois, ni le rapport du Conseil communal au Conseil général concernant le plan d'aménagement du 16 avril 1997, ni le rapport de la commission pour l'élaboration d'un plan d'aménagement du territoire communal du 17 décembre 1997 ni le rapport de la minorité de la commission précitée du 19 janvier 1998 ne traitent de la question des attiques.

2.3.

L'interprétation historique de l'article 29, alinéa 2 du règlement d'urbanisme montre donc que cette disposition ne concerne pas les toits plats, de sorte qu'elle n'est pas applicable aux attiques aménagés sur de telles toitures. À la décharge des recourants, l'autorité de céans relève que l'article 29, alinéa 2 du règlement d'urbanisme gagnerait à être rédigé plus clairement, en distinguant les différents types de toitures où seraient admis les attiques ■ et si oui à quelles conditions ■ ou, même, à être complètement abrogé au profit de dispositions topiques dans le règlement d'aménagement communal .

3.

En résumé, l'autorité de céans retient ce qui suit.

L'étage sommital de la construction litigieuse correspond à la définition d'attique, tant de l'AIHC que du glossaire du règlement d'aménagement communal, puisque ses façades sont en retrait par rapport au niveau inférieur. Au sens de l'article 49 RELCAT, pour les bâtiments à toiture plate, la hauteur [de corniche] est celle de la dalle de couverture même si les gabarits s'attachent aux parapets (al. 1). Il en est de même si les attiques sont admises par la réglementation communale (al. 2). Comme il vient d'être dit, la réglementation communale n'interdit pas, dans ce secteur, les attiques sur des toitures plates. Par conséquent, la hauteur de corniche dudit bâtiment est celle de la dalle recouvrant le dernier étage "plein" et comme elle ne dépasse pas la hauteur maximale de corniche de 13 m prescrite pour la zone d'ordre non contigu 1.2 (art. 85 du règlement d'aménagement communal), une dérogation au sens de l'article 40 LConstr. n'est pas nécessaire.

4.

Vu ce qui précède, le recours est rejeté.

5.

5.1.

Vu le sort de la cause, les recourants, qui succombent, supporteront le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas Fr. 6'000.■, (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, la cause a occasionné deux tours d'écritures, sans vision locale. La construction concernée revêt une certaine importance mais la question posée, bien qu'elle ait occasionné bon nombre de recherches, n'est pas très complexe. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à Fr. 880.■, somme compensée par l'avance de frais de Fr. 1'210.■ versée le 24 avril 2015. Le solde de Fr. 330.■ est restitué aux recourants.

5.2.

La constructrice, en tant que tiers intéressé et représentée par un mandataire professionnel, a droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Le montant doit être déterminé en application du décret du 6 novembre 2012 précité, 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, al. 2 et 69 TFrais). Les frais de ports, de copies et de téléphone sont calculés selon les frais effectifs ou forfaitairement à raison de 10% des honoraires (art. 65 TFrais).

Le mandataire de la constructrice a déposé son mémoire de frais et honoraires le 22 septembre 2015, faisant état d'honoraires de Fr. 1'590.■ plus 10% de frais et la TVA, soit au total Fr. 1'888.90. Le temps consacré (6 heures) paraît adapté à la cause. Dès lors, les dépens dus à la constructrice par les recourants s'élèvent à Fr. 1'888.90, frais de 10% et TVA de 8% compris.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 29 mars 2015 des époux X.-Y. , Z., les époux A.-B., D., G. et H., ainsi que les héritiers de feu C. [] contre les décisions du 4 mars 2015 du Conseil communal de la ville de Neuchâtel est rejeté.

2. Un émolument de Fr. 800.■ et des frais s'élevant à Fr. 80.■ sont mis à la charge des recourants et sont imputés sur l'avance de frais de Fr. 1'210.■ versée le 24 avril 2015. Le solde de Fr. 330.■ est restitué aux recourants.

3. Une indemnité de dépens de Fr. 1'888.90, frais et TVA compris, est allouée à I. S.A., à la charge des recourants.

Neuchâtel, le 14 octobre 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.