

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.183 vom 11. November 2020

Ne Jurisprudence Adm, 2020-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2016.183

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.183 du 11 novembre 2020

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.183 del 11 novembre 2020

Regeste

Le chemin constitue bien un équipement privé, dont la construction et l'entretien sont à la charge des propriétaires ; Le problème de sécurité identifié par le SPCH concerne une rue voisine, qui est un équipement public, dont la construction et l'entretien incombent à la commune ; Il n'est pas établi que l'élargissement du chemin privé d'environ 40 cm est nécessaire et suffisant pour contribuer à la résolution de ce problème ; Le dossier communal contient deux projets de place d'évitement établis par un bureau d'ingénieurs à la demande de la commune, mais la décision attaquée ne se réfère à aucun d'entre eux et ne précise pas comment la place d'évitement doit être réalisée ; Si la place d'évitement doit être créée dans l'alignement de la rue publique voisine, il s'agit d'un aménagement de cet équipement public qui incombe à la commune ; Si elle doit être réalisée hors alignement sur terrains privés, la tâche incombe aux propriétaires, qui devront de toute manière déposer une demande de permis de construire ; Si le Conseil communal entend exiger une adaptation de l'équipement privé, hors alignement, il lui appartient de rendre une nouvelle décision désignant plus précisément la solution choisie et exposant les raisons qui font qu'elle est la plus apte à résoudre les problèmes d'accès identifiés, après avoir consulté le SPCH. Une telle décision devra être notifiée à tous les propriétaires concernés.

Volltext

A.

A.a.

X. est propriétaire [de plusieurs parcelles] du cadastre de A., qui se trouvent en zone résidentielle densifiée et en zone d'habitation à moyenne densité ([]) selon le plan d'aménagement communal. Y. dispose selon le registre foncier d'un droit d'habitation sur [l'une de ces parcelles]. Sur [ces terrains] sont érigés une habitation et des bâtiments annexes (remise, atelier, cave, garage) selon le registre foncier. L'article [a] n'est pas bâti.

A.b.

Ces parcelles se trouvent à l'extrémité d'un chemin privé qui part de la rue C. et se prolonge en direction nord-est jusqu'aux articles [b] et [c]. Les biens-fonds de X., ainsi que ceux situés le long de ce chemin, sont grevés d'un droit de passage à pied et pour tous véhicules au bénéfice des autres parcelles concernées.

B.

B.a.

Le 28 avril 2014, X. et Y. (ci-après : les opposants, respectivement les recourants), ainsi F., se sont opposés à la construction d'une villa par B. sur [sur un terrain voisin], également situé le long du chemin []. Ils ont allégué que le trafic supplémentaire généré par ce projet constituait une aggravation de la servitude existante qui ne pouvait pas leur être imposée et que le chemin existant, vu ses caractéristiques et son état de saturation, ne constituait pas un accès suffisant.

B.b.

Le 9 septembre 2014, le service de l'aménagement du territoire a transmis au Conseil communal un préavis de synthèse négatif sur le projet de construction, découlant du préavis du service des ponts et chaussées (SPCH) formulé en ces termes :

"Pour commencer, il convient de préciser que le trafic généré par l'habitation projetée ne va pas péjorer les conditions existantes de circulation sur l'accès.

Le chemin d'accès d'une largeur inférieure à 3 mètres et d'une longueur d'environ 120 mètres, entre l'habitation projetée et le domaine public ([]), offre une bonne visibilité mais ne permet pas d'assurer le croisement de deux véhicules. Ce point peut constituer un problème de sécurité au débouché du chemin d'accès sur la route communale.

En effet, un véhicule désirant emprunter l'accès se verrait dans l'obligation d'effectuer une marche arrière sans aucune visibilité sur la rue C. pour laisser le véhicule qui arrive en sens inverse s'engager sur la route communale.

Sur la base de ce qui précède, l'équipement privé est insuffisant de sorte que le service des ponts et chaussées doit formuler un préavis négatif sur ce projet.

À noter que la construction projetée pourra être autorisée dès que l'élargissement de la servitude ou l'aménagement d'une place d'évitement au droit du débouché sur la route communale aura été réalisé".

B.c.

Le projet litigieux a ensuite été modifié ([]), dans le sens où plus aucune place de parc n'a été prévue pour la villa tant et aussi longtemps que le chemin d'accès ne serait pas adapté, la villa étant atteignable à pied depuis le sud, à travers la parcelle voisine ([]). Compte tenu de cette modification, le SCAT a émis un préavis de synthèse positif le 12 mai 2015 et le permis de construire a été accordé le 17 août 2015.

C.

C.a.

Suite au constat du SPCH dans le premier préavis de synthèse, le Conseil communal a convoqué les propriétaires concernés par la servitude à une séance d'information, le 29 avril 2015, lors de laquelle il a présenté un plan du 28 avril 2015 établi à sa demande par le bureau d'ingénieurs D. (ci-après : le bureau d'ingénieurs), visant une adaptation minimale de l'accès, c'est à dire un élargissement du chemin à 4,50 mètres sur une longueur de 15 mètres à partir de la rue C.. Cette solution impliquait une emprise de 15m² sur l'article [a]. S'agissant d'un chemin privé, le Conseil communal a fixé aux propriétaires concernés un délai au 30 octobre 2015 pour s'entendre en vue de réaliser cette adaptation ou pour proposer une autre solution validée par le SPCH.

C.b.

Par courrier du 29 octobre 2015, les opposants ont fait savoir au Conseil communal qu'ils ne pouvaient pas accepter la proposition communale impliquant un empiétement sur leur terrain, le chemin actuel n'étant de toute manière pas prévu pour absorber la circulation générée par la construction progressive d'habitations sur les terrains adjacents. Ils ont ajouté qu'il convenait plutôt, à leur avis, d'établir un plan de quartier pour prolonger le chemin existant sur l'article [d] propriété de la commune, de façon à créer une autre issue sur le domaine public et à permettre une circulation en sens unique sur le chemin. Le 7 décembre 2015, le Conseil communal leur a répondu qu'il n'était pas dans ses intentions de créer un accès à travers l'article [d] et qu'il appartenait aux bénéficiaires de la servitude de s'entendre pour donner suite à la solution proposée par le bureau d'ingénieurs.

D.

D.a.

Par décision du 25 avril 2016, constatant que rien n'avait été entrepris suite à la séance du 29 avril 2015, le Conseil communal a adressé aux opposants la décision suivante : "[] en vertu des articles 109 et suivants de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire, le Conseil communal exige que ce chemin soit adapté à la servitude inscrite au registre foncier (3m de large) ainsi que la création d'une place d'évitement au droit du débouché sur la route communale". Il a précisé que si rien n'était mis en œuvre dans un délai de 6 mois, il se verrait dans l'obligation d'entreprendre d'autres démarches.

D.b.

Le présent recours, interjeté par Y., X. et F., est dirigé contre cette décision. Les recourants relèvent que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le propriétaire d'un fonds servant n'est pas tenu d'accepter une charge accrue dans l'exercice d'une servitude si cette charge résulte d'une modification arbitraire de l'utilisation du fonds dominant. Ils allèguent qu'en imposant un élargissement du chemin et la création d'une place d'évitement sur l'une de leurs parcelles, le Conseil communal procède dans les faits à une expropriation matérielle, bien qu'aucune indemnisation n'ait été prévue en leur faveur. Ils estiment en effet subir une atteinte grave et durable à leur droit de propriété, puisque les aménagements exigés les empêchent de construire sur une partie de leur terrain et qu'ils devront démolir un mur bordant celui-ci. De plus, ils se sentent traités de manière inégale par rapport à leurs voisins, car il serait plus judicieux de créer une place d'évitement plus loin qu'à l'embouchure du chemin, vu la longueur de ce dernier de près de 120 mètres. Enfin, l'atteinte serait injustifiée et disproportionnée, puisque la création d'un place d'évitement et l'élargissement de l'accès à 3 mètres ne régleraient pas le problème du croisement des véhicules, contrairement au prolongement du chemin sur la parcelle communale [d], et que la place d'évitement pourrait être créée plus loin. Les recourants concluent dès lors à l'annulation de la décision attaquée, sous suite de frais et dépens.

E.

E.a.

Le mandataire des recourants ayant annoncé que des négociations avec la commune étaient en cours, la procédure de recours a été suspendue dès le 27 juillet 2016 avec l'accord des parties. Le 28 septembre 2017, il a fait savoir au service juridique de l'État (ci-après : service juridique), chargé d'instruire le recours, que F. était décédée début septembre

2017. Suite à plusieurs correspondances annonçant que ces discussions étaient toujours en cours, le Conseil d'État a rendu une décision de suspension, le 28 novembre 2018.

E.b.

Le 21 mai 2019, les recourants ont requis la reprise de la procédure, en l'absence de signature par la commune de la convention qu'ils lui avaient soumise pour concrétiser un accord. Le Conseil communal a alors adressé au service juridique plusieurs correspondances annonçant qu'il ne signerait pas la convention soumise par les recourants mais qu'il soumettrait aux différents propriétaires concernés un contrat d'équipement pour solutionner la question de l'accès au quartier.

Sans nouvelles dudit contrat, les recourants ont réitéré leur demande de reprise de la procédure, par courriel du 4 mars 2020.

F.

F.a.

Après plusieurs prolongations de délai, le Conseil communal a déposé ses observations sur le recours, le 3 juin 2020. Il affirme que la création d'une place d'évitement au droit du débouché sur la rue C. correspond à une exigence du SPCH et non à un simple désir de la commune ; que l'adaptation de l'accès n'a pas à donner lieu à une indemnité puisqu'il s'agit d'un chemin privé ; que le coût des mesures demandées, divisé par les 15 bénéficiaires de la servitude, ne se monterait qu'à 133 francs par bénéficiaire ; qu'il n'exigeait pas un élargissement du chemin d'accès mais seulement sa mise en conformité avec l'assiette de la servitude et que la construction sans place de stationnement de la maison individuelle contestée par les recourants ne donnait pas lieu à une charge accrue pour les fonds servants de la servitude de passage.

F.b.

Les recourants ont répliqué le 6 juillet 2020. Ils ont observé que la largeur effective du chemin était légèrement inférieure aux 3 mètres résultant de la servitude, mais qu'un élargissement de quelques centimètres serait disproportionné et inapte à résoudre les problèmes actuels de croisement de véhicules. Par ailleurs, ils ont relevé que la décision attaquée était adressée à eux seulement (et non aux autres propriétaires concernés) et qu'il appartenait à la commune, chargée par la loi d'équiper sa zone à bâtir, de prendre les mesures nécessaires moyennant indemnisation en cas d'atteinte à la propriété privée.

F.c.

Par courrier du 10 juillet 2020, le Conseil communal a précisé que la décision attaquée avait été envoyée à tous les bénéficiaires de la servitude et a déposé un avis de droit relatif au présent litige, établi le 26 septembre 2018 par Me E., avocate.

F.d.

Les recourants ont encore formulé des remarques le 13 août 2020, en relevant que l'avis de droit déposé par le Conseil communal avait uniquement valeur d'allégation. Leurs autres arguments seront évoqués en tant que besoin dans les considérants en droit.

Considérant en droit :

1.

Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, est recevable.

2.

2.1.

Selon l'article 19, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, une autorisation de construire ne peut être délivrée que si le terrain concerné est équipé. Tel est le cas lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès. Selon la jurisprudence, une voie d'accès est adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle est suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. Il faut aussi que la sécurité des usagers soit garantie sur toute sa longueur, que le revêtement soit adéquat en fonction du type de véhicules qui vont l'emprunter, que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes et que l'accès des services de secours (ambulance, service du feu) et de voirie soit assuré (RJN 2018 p. 712, consid. 4c). Le droit cantonal reprend ces principes, en prévoyant que les voies d'accès doivent être aménagées en tenant compte, notamment, de la sécurité de tous les usagers (art. 69, al. 2, litt. a du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 16 octobre 1996). L'article 9 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, rappelle enfin que, compte tenu de l'importance des constructions et installations, les accès à la voie publique doivent garantir la sécurité des piétons et celle de la circulation routière, ainsi que l'intervention des services publics.

2.2.

Il ressort du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN) que le chemin litigieux est nécessaire pour relier en tout cas [plusieurs parcelles], qui comportent des habitations, à la rue C. (les autres parcelles du secteur jouxtent d'autres voies de circulation publiques ou privées). Le SPCH a constaté que le chemin ne constitue pas un accès suffisant, compte tenu de son étroitesse qui empêche le croisement des véhicules et représente de ce fait un danger particulier au débouché sur la rue C.. Ni la commune, ni les recourants ne contestent cet état de fait.

3.

3.1.

En vertu de l'article 109, alinéa 1 LCAT, il appartient aux communes d'équiper leur zone d'urbanisation, notamment en voies d'accès. L'équipement est une notion de droit fédéral, qui a la même portée à l'article 19 LAT qu'à l'article 4 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), du 4 octobre 1974. S'agissant de la zone à bâtir, l'article 4 LCAP distingue, premièrement, l'équipement général qui consiste à pourvoir une zone à bâtir des principaux éléments des installations d'équipement (notamment routes et chemins desservant directement la zone à équiper), et deuxièmement, l'équipement de raccordement qui relie les divers bien-fonds aux éléments principaux des installations d'équipements (notamment routes de quartier ouvertes à la circulation publique). Quant à l'équipement individuel permettant à un immeuble d'être branché au réseau d'équipement de raccordement, il ne fait pas partie de l'équipement au sens de l'article 19 al. 1 LAT ou de l'article 4 LCAP. On recourra au principe de la proportionnalité pour évaluer quel équipement doit être exigé dans un cas concret (RJN 2012 p. 389, consid. 1a p. 391 et les références citées).

Les articles 109 et suivants LCAT, qui traitent de l'équipement de la zone à bâtir, reprennent ces principes au niveau cantonal. Ils ont été modifiés en cours de procédure par la loi du 26 mars 2019, entrée en vigueur le 1er mai 2019. Dans la mesure où ils reprennent les dispositions précédemment en vigueur en les développant, il convient de s'y référer, dans un but d'intérêt public (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 153-154). L'article 110 LCAT distingue d'une part l'équipement de base, qui comprend les routes principales, collectrices et leur raccordement au réseau routier principal (al. 1, litt. a) d'autre part l'équipement de détail qui est constitué, s'agissant des accès, des routes de desserte (al. 2, litt. a). Quant aux équipements privés, tels que les accès et les chemins, ils sont construits et entretenus par leurs propriétaires et à leurs frais. En d'autres termes, ils sont à la charge exclusive de leur propriétaire. La commune peut toutefois imposer des conditions à leur réalisation, notamment pour leur raccordement aux installations publiques (art. 111 LCAT, RJN 2012 précité, consid. 1b p. 390). L'équipement individuel (ou privé) comprend les ouvrages et installations nécessaires pour qu'un immeuble ou un petit groupe d'immeubles soit relié au réseau d'équipement de raccordement. Il ne tombe pas sous la notion d'équipement au sens de l'article 19 LAT si ce n'est indirectement, dans la mesure où l'équipement de base ou de détail doit permettre un équipement individuel sans frais disproportionnés (Jeannerat, in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2016, N. 24 ad art.19).

Il arrive que des installations collectives soient construites par des propriétaires fonciers, sans égard à leur véritable fonction. Dans ce cas, il est en général convenu par un contrat de vente ou une donation que ces installations seront cédées à la collectivité publique et incorporées au domaine public. Le contrat de donation est souvent utilisé, la collectivité publique assumant en contrepartie l'entretien des installations (RJN 2012, p. 389, consid. 1b p. 392 et la référence citée).

3.2.

Comme cela a déjà été relevé, le chemin litigieux appartient aux propriétaires des biens-fonds sur lesquels il passe, qui sont au bénéfice d'une servitude de passage réciproque. Il ne dessert que quelques habitations et rien ne démontre en quoi, à l'avenir, il serait utile à d'autres parcelles. En outre, le contrat d'équipement évoqué par le Conseil communal dans ses dernières correspondances ne figure pas au dossier et aucun contrat de vente ou de donation n'a été conclu en vue de céder le chemin à la commune. Il s'agit donc d'un équipement privé ou individuel, même si sa longueur dépasse 120 mètres (cf. RJN 2012 p. 389, consid. 2b p. 394). Les travaux nécessaires pour rendre ce chemin lui-même conforme aux exigences rappelées plus haut en matière d'équipement et de sécurité sont donc bien à la charge exclusive des propriétaires, y compris si une place d'évitement devait être créée le long de cet accès, plus loin qu'à son embouchure sur la rue C..

4.

4.1.

Toutefois, le problème évoqué par le SPCH concerne la sécurité sur la rue C.. Celle-ci appartient au domaine public communal et fait l'objet d'un plan d'alignement selon le SITN (thème routes) et les plans du bureau d'ingénieurs figurant au dossier. Elle constitue donc un équipement public. Pour assurer la sécurité sur cette rue, dans le cas où un véhicule y circulant voudrait s'engager sur le chemin d'accès litigieux, le SPCH a exigé dans son

préavis "l'élargissement de la servitude" ou (et non "et") l'aménagement d'une place d'évitement au droit du débouché sur la route communale. Quant au Conseil communal, il a ordonné dans la décision attaquée à la fois l'adaptation de la largeur actuelle du chemin (de 2,60 mètres selon un plan du 12 décembre 2016 du bureau d'ingénieurs figurant au dossier communal à 3 mètres correspondant à l'assiette de la servitude) et la création d'une place d'évitement au droit du débouché sur la route communale.

4.2.

Comme le relèvent les recourants, il n'est pas établi que l'élargissement du chemin litigieux à 3 mètres, d'une part constitue une mesure nécessaire et suffisante pour assurer la sécurité sur l'accès litigieux lui-même (ce point n'a pas été mis en question en tant que tel par le SPCH), d'autre part est apte à supprimer le danger identifié sur la rue C.. La décision attaquée doit donc être annulée dans la mesure où elle exige cet élargissement.

La création d'une place d'évitement à l'embouchure du chemin sur cette rue permet par contre de supprimer ce danger selon le SPCH. La décision du Conseil communal ne définit pas précisément comment cette place doit être réalisée. Le dossier communal contient des plans établis par le bureau d'ingénieurs proposant deux variantes : l'une, validée par le SPCH selon un courriel du 22 juillet 2016 du bureau d'ingénieurs à la commune (plan imprimé les 5 décembre 2014 et 28 avril 2016), préconise un élargissement du chemin à 4,50 mètres sur une longueur de 15 mètres à partir du domaine public, avec une largeur supplémentaire au débouché sur celui-ci ; l'autre (plan imprimé le 12 décembre 2016) maintient la largeur actuelle du chemin, prévoit la pose d'enrobé sans caisson sur celui-ci et indique une place d'une emprise de 5 m² sur [sur l'une de ces parcelles] appartenant à l'un des recourants et permettant la giration d'un véhicule de 4,80 mètres sur la rue C.. Ces documents témoignent des efforts accomplis par la commune pour trouver une solution au litige. Néanmoins, comme la décision attaquée ne renvoie à aucun de ces plans dont un seul semble avoir été validé par le SPCH et ne contient pas d'autres précisions, on ignore à quelles exigences devra répondre la place d'évitement.

Si la solution consiste à créer une place d'évitement en bordure de la rue C. et à l'intérieur de l'alignement, il s'agit d'un aménagement d'un équipement public, destiné à assurer la sécurité sur ce dernier, et il appartient à la commune de le réaliser, en faisant si nécessaire usage de la possibilité d'expropriation conférée par le plan d'alignement (cf. art. 78 LCAT). Si la place d'évitement est créée hors alignement sur des biens-fonds privés, elle concerne l'équipement individuel et incombe aux propriétaires, qui devront de toute manière commencer par déposer une demande de permis de construire. La décision attaquée n'étant que succinctement motivée, il n'est pas possible de déterminer si "la place d'évitement" exigée sans autres précisions par la commune est apte à résoudre le problème identifié par le SPCH et respecte le principe de la proportionnalité.

5.

5.1.

Au vu de ce qui précède, la décision attaquée doit être annulée. Si le Conseil communal entend exiger une adaptation de l'équipement privé, hors alignement, il lui appartient de rendre une nouvelle décision désignant plus précisément la solution choisie et exposant les raisons qui font qu'elle est la plus apte à résoudre les problèmes d'accès identifiés, après avoir consulté le SPCH. Une telle décision devra être notifiée à tous les propriétaires

concernés.

5.2.

Au vu de l'issue de la cause, la présente décision sera rendue sans frais, les communes n'en payant pas (art. 47, al. 1 et 2 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. L'avance de frais de 1'210 francs versée par les recourants suite à la décision du 31 mai 2016 du service juridique leur est restituée.

5.3.

Vu le sort de la cause, les recourants, représentés par un mandataire professionnel, ont droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé en application de la loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (LTFrais), du 6 novembre 2019, 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. 58, al 2 et 67 LTFrais).

Les recourants ont déposé un recours de 7 pages, dans lequel ils ont pu développer dans les arguments déjà invoqués durant leurs échanges avec la commune, ainsi qu'une réplique de 2 pages et quelques correspondances. Tout bien considéré, les dépens seront fixés à 1'200 francs tout compris, à la charge du Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. et Y. contre la décision du 25 avril 2016 du Conseil communal de A. est admis.
2. La décision du Conseil communal est annulée.
3. La présente décision est rendue sans frais.
4. L'avance de frais de 1'210 francs versée par les recourants leur est restituée.
5. Des dépens de 1'200 francs tout compris sont alloués aux recourants, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 11 novembre 2020

Au nom du Conseil d'état :

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.