

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2017.1 vom 23. August 2017**

Ne Jurisprudence Adm, 2017-08-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2017.1](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2017.1)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2017.1 du 23 août 2017

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2017.1 del 23 agosto 2017

### **Regeste**

Refus d'un permis de construire pour la construction d'un dépôt et l'agrandissement d'une maison familiale en zone d'habitation à faible densité. Recours de l'intéressé. Admission partielle du recours dans la mesure où s'il est vrai que les toits plats sont interdits dans la zone considérée, une véranda avec un toit plat accessible est considérée par la jurisprudence comme une terrasse et non comme une toiture. En outre, l'autorité intimée a refusé la dérogation à la distance à la route de manière lacunaire si bien que le dossier doit lui être renvoyé pour motivation complémentaire. Pour le surplus, une dérogation à l'affectation de la zone pour une construction d'un dépôt de 100 m<sup>2</sup> destiné à stocker du matériel d'électricité n'est pas envisageable en zone d'habitation. Enfin, déroger au plan de quartier est admis de manière restrictive car il s'agit déjà d'une planification particulièrement détaillée. Dès lors, il n'est pas concevable de donner une suite favorable à la dérogation au retrait minimal par rapport à la voie publique prévu par le règlement du plan de quartier en ce qui concerne les garages.

### **Volltext**

A.

A.a.

Par demande du 7 avril 2016, X. (ci-après : l'intéressé, respectivement le recourant), a sollicité du Conseil communal de A. (ci-après : l'intimé) la délivrance d'un permis de construire, sanction définitive, pour la construction d'un dépôt et l'agrandissement d'une maison familiale sur l'article [a] du cadastre de A.. Ce dernier se situait en zone d'habitation à faible densité et était comprise dans le plan de quartier "B."

A.b.

En date du 23 mai 2016, le service de l'aménagement du territoire a préavisé négativement le projet aux motifs que le terrain naturel n'apparaissait pas clairement sur les coupes et les façades, que le couvert à véhicules et le dépôt souterrain étaient situés dans la distance à l'axe de la route, qu'un dépôt pour une entreprise d'électricité n'avait pas de lien fonctionnel avec l'habitation, en ce sens qu'il ne répondait pas aux besoins quotidiens de la population de la zone, et enfin, que le projet présenté ne respectait pas l'article 61 du règlement d'aménagement communal précisant que les bâtiments sont recouverts de toits à deux pans.

A.c.

Par demande du 27 juin 2016, l'intéressé a, par le truchement de son architecte, sollicité une décision spéciale du département du développement territorial et de l'environnement ( ci-après : le DDTE). Le projet a fait l'objet d'une mise à l'enquête

publique du 2 septembre au 3 octobre 2016. Il n'a suscité aucune opposition.

A.d.

En date du 29 août 2016, l'intimé a favorablement préavisé le projet sans remarque.

B.

B.a.

Par décision du 30 novembre 2016, le DDTE a refusé les cinq dérogations requises. En effet, au sens de ce dernier, le projet était contraire à l'affectation de la zone, aux prescriptions en matière de toitures ainsi qu'à plusieurs dispositions du plan de quartier en vigueur. Aucune circonstance particulière ne les justifiait, il a estimé que les conditions n'étaient donc pas remplies en faveur des dérogations nécessaires à la réalisation du projet. Au surplus, il a indiqué que des dérogations ne pouvaient pas être accordées dans le cadre de plans de quartier ou de plans spéciaux, le législateur n'ayant pas voulu laisser à l'autorité la possibilité de déroger aux planifications de détail.

B.b.

Le même jour, le service de l'aménagement du territoire a, une nouvelle fois, préavisé le projet négativement. En substance, il s'est principalement référé à la décision spéciale susmentionnée, non sans évoquer le fait que le service des ponts et chaussées préavisait également négativement le projet ; faute pour ce dernier ; de respecter la distance minimale à l'axe de la route.

B.c.

Par décision du 12 décembre 2016, l'intimé n'a eu que d'autre choix que de refuser le permis de construire demandé.

C.

Par mémoire du 23 décembre 2016, le recourant a déféré les décisions susmentionnées auprès du Conseil d'État en concluant implicitement à leur annulation. à l'appui de ses conclusions, il évoque le fait que de nombreux voisins ont pu construire des annexes avec un toit plat et demande ainsi que son projet soit traité équitablement. S'agissant de l'empiètement sur l'alignement de la route communale, il relève qu'il s'agit d'une compétence communale et non cantonale. Enfin, il estime que son projet est conforme à la zone, l'activité qui sera déployée étant sans gêne pour le voisinage.

D.

Dans ses observations du 7 février 2017, le DDTE conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Pour le surplus, il se réfère intégralement à la décision rendue sans faire de commentaire particulier.

E.

Dans ses observations du 13 février 2017, l'intimé conclut à l'admission du recours. Selon lui, dans le contexte actuel du développement, voire de densification du territoire, il est impératif d'alléger les règlements trop restrictifs qui empêchent le développement des entreprises, ceci sans importuner le voisinage par ces activités.

Considérant en droit :

1.

Déposé dans les termes et délai légaux, le recours est déclaré recevable.

#### A.Toitures

2.

2.1.

Dans un premier grief, le recourant estime que l'interdiction concernant les toits plats prévue par le règlement d'aménagement communal ne s'applique qu'au bâtiment principal. Il se prévaut également du fait que de nombreux voisins ont pu construire des garages et des vérandas avec cette forme de toiture.

2.2.

Selon l'article 22 du règlement d'aménagement communal (RAC), "sur l'ensemble du territoire communal, tout toit plat est interdit. Toutefois, le conseil communal peut les autoriser pour de petites constructions, telles que des garages par exemple". L'article 61 RAC prescrit que "les bâtiments sont recouverts de toits à deux pans, en tuiles ou de plaques d'amiant-ciment genre eternit de couleur."

2.3.

En l'occurrence et en premier lieu, le DDTE a immédiatement estimé qu'une autorisation dérogatoire était nécessaire pour autoriser le projet du recourant, lequel était notamment constitué d'une annexe avec un toit plat accessible, car il contrevenait à l'article 61 RAC. Or, force est de constater que la conformité du projet au RAC n'était pas d'emblée exclue puisque l'intimé pouvait autoriser les petites constructions à toit plat. En l'occurrence, aucune motivation expliquant pour quelle(s) raison(s) l'annexe projetée ne répondait à cette définition ne figure dans la décision attaquée.

2.4.

Par ailleurs, la surface supérieure de l'annexe susmentionnée doit être considérée comme étant une terrasse puisqu'elle sera accessible depuis le premier étage de l'immeuble existant. Il sied également de relever qu'elle sera située à une hauteur inférieure à la toiture de ce dernier. Or, à la lettre du règlement communal, l'interdiction des toits plats ne dit encore rien des terrasses et on ne peut pas considérer d'emblée que ces dernières seraient proscrites, ce d'autant moins que dans la zone considérée, des terrasses similaires existent déjà. à cet égard, la jurisprudence estime que la qualification de toiture plate d'une terrasse destinée à desservir des appartements prévus à l'étage des combles et se trouvant à un niveau inférieur de la toiture des ailes du bâtiment n'apparaît pas évidente (arrêt du 4 décembre 2015 de la Cour de droit administratif et public du tribunal cantonal vaudois [AC.2014.0365] cons. 8). Par ailleurs et de manière beaucoup plus claire, le tribunal cantonal neuchâtelois a jugé qu'on ne pouvait considérer la couverture d'une véranda comme un toit plat proprement dit. En effet, au vu de sa destination, similaire à celle d'un balcon, la couverture de la véranda s'assimile à une terrasse et non à une toiture (arrêt du 28 août 2014 de la Cour de droit public du Tribunal cantonal [CDP.2013.267] cons. 5). Il s'ensuit que le toit plat de l'annexe projetée n'étant pas une toiture à proprement parler, ce dernier est conforme à la réglementation communale et qu'une dérogation n'était dès lors pas nécessaire.

2.5.

Au vu de ce qui précède, le grief du recourant est admis et la décision attaquée annulée.

## B. Dérogation à la distance à la route

3.

3.1.

Dans un second grief, le recourant estime qu'en matière de dérogation à la distance à la route, la compétence revenait à l'intimé de sorte que le DDTE ne pouvait pas se prononcer sur ce point.

3.2.

En vertu de l'article 56a de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 août 1849, pour les transformations, les agrandissements d'immeubles existants et les constructions de peu d'importance telles que garages, annexes, places de stationnement, une dérogation aux distances fixées par l'article 56 de la loi peut être accordée si elle ne porte pas atteinte à la sécurité des usagers de la route. Selon son alinéa 2, la dérogation est octroyée :

a) pour les routes cantonales par le département ;

b) pour les routes communales par le Conseil communal sous réserve de l'approbation du département.

3.3.

La jurisprudence a déjà précisé, pour une disposition rédigée de façon très similaire à celle susmentionnée ("Les dérogations sont accordées par le conseil communal après l'approbation du département"), que l'octroi ou le refus d'une dérogation relevait en fait de la compétence du département (RJN 2006, p. 236 ss, consid. 3 et les références citées). Il s'ensuit que le DDTE était bel et bien compétent pour statuer en l'espèce.

3.4.

Par contre, le DDTE a refusé ladite dérogation au motif que les constructions nécessitant l'octroi d'une dérogation n'étaient pas de minime importance. Cela étant, force est de constater qu'une telle autorisation spéciale peut aussi être délivrée lors d'agrandissements d'immeubles existants. Prima facie, il n'est pas exclu que les constructions précitées répondent à cette définition. Dans ces conditions, force est de constater que la décision attaquée est entachée d'un défaut de motivation et que le DDTE aurait dès lors dû indiquer pour quelle(s) raison(s) les travaux entrepris en l'espèce n'étaient pas assimilables à la notion "d'agrandissement". À noter qu'il serait également bienvenu que le DDTE se détermine sur la présence d'une atteinte à la sécurité des usagers de la route s'il devait envisager de refuser la dérogation bien que les constructions répondent à la définition précitée.

3.5.

Au vu de ce qui précède, le grief du recourant est admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée au DDTE pour nouvelle décision au sens des considérants.

## C. Affectation de la zone

4.

4.1.

Dans un troisième grief, le recourant considère que le dépôt de 108 m<sup>2</sup> prévu pour le développement de son entreprise d'électricité est conforme à l'affectation de la zone.

4.2.

En vertu de l'article 59 RAC, la zone d'habitation à faible densité est destinée aux maisons individuelles. Elle peut comprendre des activités ne provoquant pas de gêne pour le voisinage. D'après l'article 2 du règlement du plan de quartier (PQ) "B.", des activités artisanales ne provoquant pas de gêne pour le voisinage sont autorisées.

4.2.

Selon la doctrine et la jurisprudence, les zones d'habitation comprennent les constructions et installations destinées à la résidence des personnes. Le droit cantonal y admet souvent des activités non gênantes, répondant aux besoins quotidiens des habitants. Il ne suffit pas que les activités prévues ne contredisent pas la finalité de la zone, mais il doit exister un lien étroit avec cette finalité (interprétation fonctionnelle) (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 516, et les réf. jurisprudentielles citées). Ainsi, dans un arrêt 117 Ib 147 (= JT 1993 I 474, cité aussi in A. Chablais, Protection de l'environnement et droit cantonal des constructions, Fribourg 1996, p. 79), le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'était pas arbitraire de considérer qu'une entreprise, qui n'était pas gênante au sens de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, pouvait néanmoins l'être dans une zone d'habitation. Pour n'être pas gênante, l'entreprise devait avoir un rapport fonctionnel avec une telle zone et servir aux besoins courants des habitants, ce qui était le cas d'une boulangerie, d'une cordonnerie, d'un salon de coiffure, d'un atelier de tailleur ou d'un atelier pour profession technique ou graphique. Le Tribunal fédéral ajoute que cette manière de voir répond à un des principes de l'aménagement du territoire, exprimé à l'article 3, alinéa 3 de la loi fédérale éponyme (LAT) du 22 juin 1979, selon lequel les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doivent être aménagés selon les besoins de la population.

4.3.

Il y a lieu de relever que les caractéristiques des zones résidentielles impliquent des avantages attendus pour lesquels les habitants consentent divers sacrifices, notamment pécuniaires. Il est dès lors normal qu'une grande importance soit attachée au caractère de tels lieux (une zone de villas doit par excellence être tranquille, préservée du bruit et des mauvaises odeurs). La jurisprudence retient néanmoins qu'en zone de villas ou dans une zone analogue, des activités peuvent être admises à condition qu'elles n'entraînent pas pour les voisins des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et que l'affectation à l'activité ne soit qu'accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation (cf. arrêt TC VD AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 4b et renvois; RDAF 1990 p. 425 sset les références citées).

4.4.

D'après la jurisprudence toujours, l'aménagement, dans le sous-sol d'une villa située en zone résidentielle à faible densité, d'un dépôt de marchandises destinées à être vendues sur les marchés et de parasols de marché est compatible avec le caractère de la zone. Il est à relever que le projet se composait d'un garage dont l'aménagement n'était pas contestable et qu'il comprenait également une salle de jeu. Enfin, seule une partie de la construction allait servir de dépôt pour le matériel utilisé par dame S. dans l'exercice de sa profession. Un tel dépôt

ne doit pas être confondu avec un bâtiment comprenant un dépôt d'appareils électriques avec matériel d'entretien ainsi que des bureaux accessibles au public avec entrée séparée (RDAF 1969, p. 35) ou encore avec une construction (baraque) utilisée comme dépôt dans le cadre d'une entreprise de transport (RDAF 1969, p. 29) (RFJ 1981 p. 114 ss).

4.5.

En outre, ont été considérés comme admissibles dans des cas d'espèce, moyennant diverses mesures ou restrictions, une place de stationnement pour des voitures, une piscine privée, une salle de réunion, un poulailler, voire une petite écurie. En revanche, ont été proscrits notamment des ateliers de réparation pour voitures, un élevage cunicole, un chenil, un stand de tir privé, un établissement médico-social, un dépôt de voirie et une station d'essai de capteurs solaires importants (RDAF 1983 p. 306 ss et les nombreuses références citées).

4.6.

Enfin, l'implantation d'un immeuble comprenant un tea-room, un appartement et une halle d'exposition de meubles dans une zone résidentielle à faible densité a été autorisé dans le canton de Fribourg (RFJ 1987 p. 98 ss).

4.7.

Comme il est loisible de le constater, la jurisprudence est pour le moins fluctuante, étant parfois sévère, parfois bien plus permissive. En l'espèce, sur le principe, il ne fait pas de doute que l'affectation, d'une pièce de dimension modeste, en tant que dépôt pour l'activité du recourant était conforme à la zone. Autre est la question de la création d'un espace d'une importance certaine (108 mètres carrés) affecté au stockage de matériel d'électricité. Selon l'autorité de céans, il n'est pas arbitraire de considérer qu'un projet d'une telle ampleur n'est plus conforme à la zone d'habitation dans la mesure où il n'y a pas de rapport fonctionnel entre l'activité déployée et celle-là, et qu'en outre, l'activité déployée n'est plus accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation. Il reste ainsi à analyser si les conditions relatives à l'octroi d'une dérogation sont remplies ou non.

4.8.

Selon la jurisprudence et la doctrine (RJN 2006, p. 231 cons. 2 et les références citées), savoir si les conditions d'une dérogation sont remplies est une question de droit qu'un tribunal revoit en principe librement. Les limites entre les notions de "circonstances particulières", "intérêt public important" et "préjudice sérieux aux voisins" sont difficiles à déterminer, de sorte qu'il convient avant tout, dans chaque cas particulier, de procéder à une appréciation d'ensemble des différents facteurs à prendre en compte. L'intérêt du requérant à réaliser son projet doit être mis en rapport avec celui de la collectivité (laquelle peut être favorable ou non au projet), celui des voisins susceptibles d'être touchés et celui que poursuit la norme à laquelle il est envisagé de déroger, ainsi qu'avec l'intérêt public à l'application stricte de la loi et l'intérêt privé des voisins au respect par les tiers des règles qu'ils doivent eux-mêmes observer.

4.9.

En l'occurrence, il est certes vrai que le projet n'a fait l'objet d'aucune opposition lors de sa mise à l'enquête et que l'intimé y est favorable. Cela étant, l'autorité de céans ne voit pas quelles seraient les circonstances particulières justifiant une dérogation pour la construction d'un dépôt, qui plus est d'une aussi grande taille. Cette construction semble bien plutôt

dictée par un motif de convenance personnelle, à savoir le désir de pouvoir exercer une activité professionnelle de grande envergure chez soi, lequel ne saurait justifier l'octroi d'une dérogation (en ce sens, décision du 10 février 2016 du Conseil d'État [REC.2014.159] cons. 8.1). L'autorité de céans ignore en outre pourquoi il se justifie de construire un tel dépôt, alors que le recourant travaille déjà chez lui depuis plusieurs années, dans un espace bien plus réduit. Sauf à démontrer l'existence de telles circonstances justifiant cette construction, une dérogation n'a pas lieu d'être.

4.10.

Au vu de ce qui précède, le grief du recourant doit être rejeté et la décision attaquée confirmée sur ce point, en ce sens que la dérogation à l'affectation de la zone ne peut être octroyée en l'état du dossier.

D.Garage

5.

5.1.

En dernier lieu, le DDTE soutient que le couvert à véhicules déroge à l'article 9 du PQ précisant "qu'en règle générale, les garages doivent être incorporés aux immeubles, éventuellement en proéminence sur la façade. Le retrait par rapport à la voie publique doit être de 5,50 mètres au moins" car il s'agit d'une construction fermée sur trois côtés, qu'il a l'aspect d'un garage sans porte, que cet objet n'est pas incorporé à la construction et qu'il ne respecte pas la distance à la voie publique.

5.2.

Si la première partie de l'argumentaire peut être remise en question puisque le PQ offre une latitude de jugement à l'intimé en précisant que ce n'est "qu'en règle générale" que les garages doivent être incorporés aux immeubles, force est néanmoins de constater qu'il ne respecte effectivement pas la distance à la voie publique telle que prévue dans le PQ. à cet égard, une dérogation au PQ n'est admise que restrictivement. En effet, la jurisprudence considère qu'en acceptant par le biais d'une autorisation de construire une modification importante du PQ, la procédure d'adoption des plans d'affectation, telle que prévue par le droit fédéral de l'aménagement du territoire, ne serait pas respectée (ATA/143/2011 du 8 mars 2011 ; ATA/7/2011 du 11 janvier 2011 ; ATA/505/2007 du 9 octobre 2007). En l'occurrence, la situation ne peut pas être appréciée de manière similaire à la dérogation précédente. En effet, on voit mal ce qui justifierait de déroger au PQ alors qu'un garage de 39 m<sup>2</sup> est déjà existant. La création de ce couvert à véhicules relève ainsi de la convenance personnelle. La dérogation au PQ ne saurait dès lors être octroyée à défaut de circonstance particulière la justifiant. Le projet devra ainsi être modifié sur ce point.

5.3.

Au vu de ce qui précède, la décision doit être confirmée relativement à cet aspect du litige.

E.Densité

6.

6.1.

Le volume apparent du projet n'est pour l'heure pas vérifiable dans la mesure où le terrain naturel n'apparaît pas clairement sur les plans au dossier. Le recourant devra ainsi fournir de nouveaux plans au DDTE permettant de contrôler que la densité du projet est conforme aux exigences légales avant toute nouvelle décision de sa part.

#### F. Conclusion et frais

7.

7.1.

En raison de l'ensemble des considérations susmentionnées, le recours est partiellement admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée au DDTE pour nouvelle décision au sens des considérants.

7.2.

L'autorité de céans ayant été en mesure de se prononcer sur la base du dossier et avec l'aide des données disponibles sur le Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN), il y a lieu de rejeter la demande de vision locale.

7.3.

Vu le sort de la cause, le recourant, qui obtient partiellement gain de cause, supportera le paiement de frais de procédure réduits (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarif 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'état et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 6'000 francs (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). Tout bien considéré, l'émolument réduit est fixé à 400 francs auxquels s'ajoutent les frais par 40 francs. Ce montant est compensé par celui de l'avance de frais d'un montant de 880 francs versée par le recourant le 23 janvier 2016. Le solde de 440 francs est restitué au recourant.

7.4.

Le recourant agissant seul et n'en réclamant pas, il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours du 23 décembre 2016 de X. dirigé à l'encontre des décisions du 30 novembre 2016 du département du développement territorial et de l'environnement et du 12 décembre 2016 du conseil communal de A. est partiellement admis ; dites décisions étant annulées.

2. La cause est renvoyée au Département du développement territorial pour nouvelle décision au sens des considérants.

3. Un émolument réduit de 400 francs et des frais s'élevant à 40 francs sont mis à la charge du recourant.

4. Le solde de l'avance de frais, par 440 francs, est restitué au recourant.

5. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 23 août 2017

Au nom du Conseil d'état :

Le vice-président,      La chancelière,

L. Kurth                      S. Despland

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