

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2018.138 vom 13. November 2019

Ne Jurisprudence Adm, 2019-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2018.138

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2018.138 du 13 novembre 2019

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2018.138 del 13 novembre 2019

Regeste

Les travaux, effectués sans autorisation, impliquent des dérogations à la densité maximale, à la distance par rapport à l'axe de la route et aux gabarits. Le département ayant refusé les dérogations dans une phase précédente de la procédure, une autorisation a posteriori n'entre pas en ligne de compte. Les problèmes de santé du constructeur, assisté par un architecte puis un avocat, de même que les conséquences de la rupture du bail conclu pour l'annexe illégale, ne peuvent pas être pris en considération dans la pesée des intérêts au sujet de la démolition. L'administrateur communal n'a pas fait au constructeur une promesse quant au maintien de l'annexe litigieuse. Même si tel était le cas, ses déclarations n'auraient pas été de nature à lier l'administration, puisque seul le Conseil communal est compétent en matière de permis de construire. Le fait que les travaux étaient visibles depuis les bureaux de l'administration communale ne permet pas d'admettre qu'ils ont été tacitement acceptés. L'annexe préexistante n'était pas non plus conforme à la densité mais les travaux ont aggravé le dépassement de densité de manière notable. A supposer que d'autres bâtiments voisins dépassent la densité maximale admise, le recourant ne peut pas revendiquer une égalité dans l'illégalité. Dans la pesée des intérêts au sujet de la démolition, il ne faut tenir compte que des frais liés strictement à l'opération de démolition et survenant postérieurement à l'ordre de démolition, à l'exclusion des frais de construction (non conforme) de l'ouvrage. Les communes disposent d'une certaine marge d'appréciation en matière d'ordre de démolition, de sorte que l'autorité de recours doit s'imposer de la retenue dans le pouvoir de critiquer une décision communale.

_____ Par arrêt du 13 novembre 2019 (Réf. : [CDP.2019.398-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision ; non publié.

Volltext

A.

X. (ci-après : le propriétaire, respectivement le recourant) est propriétaire de l'article [a] du cadastre de A., situé en zone du centre selon le plan d'aménagement communal du 20 mars 2000. Sur cette parcelle est érigé un immeuble d'habitation avec une terrasse, sur lequel se trouvait une véranda en bois, non chauffée. Le 22 septembre 2010, le Conseil communal a octroyé au propriétaire une autorisation pour des travaux de rénovation, qui impliquaient la démolition de cette annexe. Le 3 mai 2012, le propriétaire a adressé au Conseil communal une demande de sanction définitive pour la reconstruction de cet ouvrage, pour faire suite à une décision du Conseil communal qui avait constaté que l'annexe était en cours de reconstruction, de manière non conforme aux plans de rénovation sanctionnés. Cette demande impliquait des dérogations à la densité maximale et aux gabarits prévus pour la zone du centre, qui ont été refusées par décision du 28 novembre 2012 du Département de

la gestion du territoire (désormais : Département du développement territorial et de l'environnement, ci-après : département). Dès lors, par décision du 5 décembre 2012, le Conseil communal a refusé le permis de construire et ordonné la démolition de l'annexe reconstruite, ainsi que le rétablissement d'une situation conforme aux plans sanctionnés par lui le 22 décembre 2010.

B.

Le recours déposé par le propriétaire contre les décisions du département et du Conseil communal a été partiellement admis par l'autorité de céans, le 18 novembre 2015. La décision du département refusant les dérogations a été confirmée ; en revanche la décision du Conseil communal a été annulée et la cause lui a été renvoyée pour complément d'instruction et nouvelle décision sur la démolition de l'annexe.

C.

Le Conseil communal a sollicité du propriétaire des observations sur ce point, qui lui ont été communiquées dans un mémoire du 26 mai 2016. Par décision du 30 septembre 2016, le Conseil communal a accordé au propriétaire "une autorisation à bien plaie et à titre précaire" pour l'annexe érigée sur la terrasse de son bâtiment, en précisant que cette décision intervenait "sans garantie d'une décision future de démolition ou de remise en l'état, notamment en cas de changement de propriétaire ou d'éventuels nouveaux travaux effectués sur cet immeuble".

D.

Un recours a été déposé par le propriétaire le 1er novembre 2016 contre la décision du Conseil communal du 30 septembre 2016. Le recourant reprochait au Conseil communal de ne pas avoir motivé sa décision, en particulier de ne pas s'être prononcé sur les arguments développés dans ses observations du 26 mai 2016, dans lesquelles il concluait à ce que "les autorisations utiles lui soient délivrées afin que le bâtiment soit maintenu dans son état actuel". Selon lui, en lui délivrant une "autorisation à bien plaie et à titre précaire", le Conseil communal avait appliqué une notion qui n'est pas prévue par la législation et commis un déni de justice, puisqu'il n'a pas pris de véritable décision ; cela engendrait une incertitude juridique qui devait être corrigée. Il concluait à l'annulation de la décision attaquée et à ce que les autorisations utiles au maintien du bâtiment dans son état actuel lui soient délivrées.

Le recours a été admis par l'autorité de céans, le 4 décembre 2017, annulant la décision du Conseil communal et lui renvoyant la cause pour nouvelle décision. Les considérants relevaient en particulier que la nécessité de coordination des procédures supposait que les décisions ne soient pas contradictoires ; ainsi, les dérogations au règlement communal ayant été refusées par le département, le Conseil communal ne pouvait pas rendre une décision contradictoire en accordant un permis, et il lui aurait donc appartenu de refuser le permis. Il fallait se situer dans l'étape ultérieure de la procédure, qui consistait pour la Commune à se prononcer clairement sur le principe de la renonciation à toute démolition, ou sur celui d'une démolition totale ou partielle de l'annexe. Ces questions étant de la compétence de la Commune en vertu de son pouvoir d'appréciation, l'autorité de céans ne pouvait se substituer, la cause devant être renvoyée.

E.

Conformément aux considérants de la décision précitée, la Commune a rendu une nouvelle décision en date du 18 avril 2018, par laquelle elle a refusé le permis de construire, et ordonné la démolition de l'annexe dans un délai au 31 octobre 2018.

Elle rappelle les principes applicables à une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée. Elle retient que la présente construction illicite ne constitue pas une dérogation mineure aux règles applicables, puisqu'elle aggrave une situation déjà non conforme ■ dans une mesure qui a précisément valu un refus des dérogations sollicitées. Elle rappelle que la Commune n'a pas tardé puisqu'elle avait ordonné la suspension des travaux avec effet immédiat le 30 mars 2012 ; de même le propriétaire ne pouvait ni se prévaloir de sa bonne foi ni invoquer une situation acquise puisque l'annexe n'était pas reconstruite à l'identique. S'agissant des frais de remise en conformité, la Commune ne retient pas les 190'000 francs allégués par le propriétaire, mais seulement environ 30'000 francs correspondant à la seule démolition de l'annexe et remise en état du sol (à l'exclusion des frais de démolition de l'annexe initiale et de reconstruction de la nouvelle annexe). La Commune rappelle n'être pas liée par sa décision du 30 septembre 2016 où elle prévoyait une "autorisation à bien plaie et à titre précaire" (voir ci-dessus let. c), dite décision ayant été cassée par l'autorité de céans. Dans la pesée des intérêts à laquelle doit se livrer la Commune, s'estimant mise devant le fait accompli, elle a pris en compte le montant estimé de 30'000 francs pour la remise en état, le jugeant proportionné en regard de l'intérêt public à une bonne application du droit et au fait que la construction est contraire au droit matériel ; la présence d'un locataire n'était pas non plus de nature à renverser cette pesée entre les intérêts privés du propriétaire au maintien de la construction et l'intérêt public à sa démolition. Enfin, la Commune rappelait que l'atteinte doit être considérée comme grave, puisque l'annexe (dite "de confort") n'aurait pas pu être érigée si un permis de construire avait été sollicité avant le début de sa construction ; partant, le principe de la légalité devait prendre le pas sur celui de la proportionnalité.

F.

Le présent recours est dirigé contre cette décision ; il conclut à l'annulation de la décision du Conseil communal, à l'octroi des "autorisations utiles afin que le bâtiment soit maintenu dans son état actuel", partant à la renonciation à tout ordre de démolition, sous suite de frais et dépens.

Le recourant reproche au Conseil communal de ne pas avoir constitué le dossier de manière régulière, celui-ci ne contenant en particulier pas de note sur l'entretien lors duquel l'administrateur communal aurait déclaré que "les travaux pouvaient continuer sans problème particulier". Il allègue que le bâtiment des autorités communales jouxte la construction du recourant, et que celles-ci ne pouvaient pas ignorer les travaux en cours ; leur silence devait être considéré comme une acceptation tacite, sous peine de mauvaise foi.

Le recourant, comparant le volume supplémentaire lié à l'annexe, relativise la péjoration de la densité, le dépassement étant minime à ses yeux. De même il estime que la péjoration de la trace au sol des gabarits est imperceptible. Il en conclut que la nouvelle annexe n'est finalement guère différente de ce qui préexistait, et que l'intérêt public à une démolition n'est pas atteint.

Il estime que l'autorité communale reste liée par sa décision du 30 septembre 2016 octroyant, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, une "autorisation à bien plaie et à titre précaire".

Évoquant ses problèmes de santé, de même que la présence d'un locataire bénéficiant de l'annexe, il estime que l'autorité communale n'a pas correctement établi les faits avant de procéder à sa pesée d'intérêts. Il remet également en cause le calcul des coûts de démolition limité à 30'000 francs par la Commune alors que lui le chiffre à plus de 190'000 francs.

Il critique enfin le délai trop bref laissé pour la mise en conformité, en particulier compte tenu de la présence d'un locataire qui pourrait obtenir des prolongations.

Les éléments de fait pertinents seront repris autant que de besoin dans la partie en droit.

G.

Appelé à fournir d'éventuelles observations, le 8 août 2019 le Conseil communal a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision entreprise avec suite de frais.

Considérant en droit :

1.

Le recours, déposé dans les formes et délais légaux, doit être considéré recevable.

1.1.

Il n'est pas contesté que les travaux de reconstruction de l'annexe en cause ont été effectués sans autorisation.

1.2.

Dans son état actuel, l'annexe ne respecte pas les règles de densité maximale, de distance par rapport à l'axe de la route, et les règles relatives aux gabarits. Les dérogations éventuelles sont de la compétence du département, lequel avait par décision du 28 novembre 2012 refusé d'octroyer une dérogation à la densité maximale et aux gabarits ; le dispositif de la décision communale du 5 décembre 2012 intégrant ces décisions spéciales précisait alors : La décision spéciale n° SAT-14670.1.2012 du 28 novembre 2012, signée par le Conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire, fait partie intégrante de la présente décision.

Le prononcé du Conseil d'Etat du 18 novembre 2015 précise (cons. 2.5 in fine) "il résulte de ce qui précède qu'au terme de la pesée des intérêts en présence, c'est à bon droit que le département a refusé d'approuver les dérogations sollicitées". Ce point n'ayant pas été porté à l'instance supérieure, il est devenu définitif. L'éventuel octroi d'une autorisationa posteriori n'entre donc plus en ligne de compte, seule restant ouverte celle de la démolition (totale ou partielle), en tenant compte du principe de proportionnalité et des intérêts en présence.

Ainsi que le rappelle le recourant, le dossier a fait l'objet de plusieurs décisions successives de la Commune, ainsi que du Conseil d'État. Dans sa décision rendue le 4 décembre 2017, le Conseil d'Etat invitait le Conseil communal à se prononcer sur le principe d'ordonner ou non la démolition. La Commune s'est prononcée sur ce point en refusant le permis de construire et ordonnant la démolition dans un délai au 31 octobre 2018.

2.

L'application du principe de proportionnalité implique de prendre en compte en particulier les éléments touchant les intérêts privés du recourant au maintien de la construction, ou à sa démolition seulement partielle. Celui-ci met en avant des problèmes de santé l'affectant à

partir de 2012, et ses difficultés à s'exprimer ; le recourant dit avoir fourni une attestation médicale en ce sens du 14 juin 2016 aux autorités communales. Or on observe qu'aucune attestation médicale postérieure à 2016 ne figure au dossier ; quoi qu'il en soit, de tels troubles, et même s'ils devaient affecter par hypothèse la capacité de discernement ou la capacité à s'exprimer dans les relations avec les autorités, ne sont pas de nature à permettre des exceptions aux règles applicables de manière générale en matière de constructions illicites. De plus, on observe que le recourant était assisté d'un architecte dès le dépôt des plans en 2012, et d'un avocat à partir de début 2013. Ses problèmes de santé allégués, quels qu'ils soient, ne peuvent donc être pris en considération dans la pesée des intérêts au sujet de la démolition.

3.

Le recourant se prévaut d'une promesse qui lui aurait été faite par B., administrateur communal, qui lui aurait déclaré "que les travaux pouvaient continuer sans problème particulier". Il affirme que les autorités communales étaient de mauvaise foi, car elles pouvaient voir les travaux depuis leurs locaux, et en ne réagissant pas immédiatement elles les auraient dès lors acceptés.

On doit d'abord relever que les plans initiaux ne concernaient qu'une démolition de l'annexe ; en outre, d'après les mesures d'instruction menées dans les précédentes décisions de cette affaire, les propos de l'administrateur visaient uniquement la démolition, respectivement la reconstruction éventuelle à l'identique (voir également ci-après consid. 11), ce que l'agrandissement et l'installation d'un chauffage ne respectent à l'évidence pas.

Même s'il fallait retenir que B. ait promis ■ ce qui n'est nullement établi ■ que les travaux de la nouvelle annexe, ne respectant pas les plans déposés, puissent continuer, ces promesses n'auraient pas été de nature à lier l'administration : d'une part, assisté d'un architecte le recourant pouvait et devait se rendre compte que la reconstruction n'était matériellement pas conforme, d'autre part dans une procédure de la compétence du Conseil communal et du département cantonal, B. ne pouvait pas prononcer à titre individuel, et de surcroît oralement, de quelconques promesses relatives à une construction soumise à des règles strictes et à une procédure écrite (Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Helbing/Lichtenhahn 2014, p. 682, N° 1938).

Un droit au respect d'une "promesse" n'existe qu'aux conditions cumulatives suivantes : être effective (Dubey/Zufferey, op. cit., p. 261ss, N° 740), émaner d'une autorité compétente (ibid. N° 743) et être digne de foi (ibid. N° 745). Ces conditions ne sont en l'occurrence pas remplies, outre l'absence de preuve de la déclaration exacte formulée par le collaborateur communal.

Vu la nature de cet entretien, s'il a bel et bien eu lieu, il n'avait pas non plus à être documenté et son éventuelle absence au dossier ne rend pas celui-ci incomplet.

4.

Le recourant soutient que les autorités communales sont d'une mauvaise foi "d'autant plus crasse" (sic) que les travaux ont été tacitement acceptés puisque personne n'est intervenu alors qu'ils étaient effectués sous leurs fenêtres. Or les autorités peuvent partir de l'idée que les administrés se comporteront eux-mêmes de bonne foi en respectant strictement le périmètre des autorisations qui leur sont délivrées ; en outre les dimensions légèrement différentes de la nouvelle annexe (dont la reconstruction n'était pas prévue dans la demande

initiale) pouvaient certainement échapper au personnel communal, selon l'angle de vue et sachant qu'il n'est pas spécialement tenu de surveiller le déroulement d'un chantier ■ par hasard visible depuis les fenêtres de leurs bureaux ■ répondant à une autorisation rendue par le Conseil communal. Il n'est donc pas possible de retenir que l'annexe aurait été (re)construite "avec l'accord des autorités communales".

Cela étant, il n'y a pas lieu d'entendre le témoin sollicité à titre de preuve sur ces éléments.

5.

Le recourant affirme avoir été placé par les autorités communales dans une "situation inextricable". S'il est vrai que le dossier dure maintenant depuis plusieurs années sans qu'une solution définitive n'ait pu être trouvée, il faut rappeler que dès le départ c'est le recourant, en ne suivant pas les plans déposés, à savoir en reconstruisant alors que ce n'était pas prévu et en aménageant une véranda chauffée plus grande que l'initiale, qui s'est lui-même mis dans une telle situation. A ce stade, il est permis de douter de sa propre bonne foi.

6.

Le recourant rappelle, à juste titre, que "la situation antérieure à la construction était largement non conforme". Cela étant, il tente de soutenir que l'aggravation (qu'il ne conteste pas) de la situation devrait être tolérée parce qu'elle ne serait que légère.

L'autorité de céans ne peut suivre ce raisonnement. Au contraire, s'agissant d'une situation qui était déjà non conforme (et même "largement", pour reprendre ses propres termes), et après le refus exprès par le département des dérogations qui auraient été nécessaires à un permis, on doit considérer que l'annexe initiale pouvait ■ au maximum ■ être tolérée au bénéfice d'une situation acquise, mais que tout agrandissement (le volume s'est accru, de même que l'emprise sur le toit du garage) ou transformation (en l'espèce l'équipement d'un chauffage, ce qui en faisait une pièce habitable sans aucune demande correspondante) n'en sont que moins acceptables. Sans qu'il ne soit nécessaire de reprendre l'entier des calculs sur l'augmentation de la densité, le recourant admet lui-même une augmentation de volume de 36,6 m³, ce qui ne peut à l'évidence être qualifié de minime.

Le recourant invoque également des dépassements de densité pour plusieurs des bâtiments voisins. Sans qu'il ne soit pertinent de le vérifier, cet argument ne lui est d'aucun secours, selon le principe (qu'il cite d'ailleurs lui-même, mais sans en tirer toutes les conséquences) "pas d'égalité dans l'illégalité" (Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, Stämpfli 2012, p. 627-628 et réf.). A noter également que toute augmentation, même très minime, de ces éventuelles densités non conformes des bâtiments voisins, serait très certainement refusée par les autorités compétentes pour les mêmes motifs ; c'est en cela que réside l'égalité de traitement invoquée par le recourant.

Cela étant, l'expertise requise par le recourant sur la densité des immeubles voisins n'est pas pertinente et ne sera pas ordonnée.

7.

S'agissant de la pesée d'intérêts à laquelle doit se livrer l'autorité pour décider d'une éventuelle démolition, le recourant en revient à la décision communale du 30 septembre 2016 qui octroyait (dispositif ch.1) "une autorisation à bien plaire et à titre précaire". Or on rappellera que c'est le recourant lui-même qui avait entrepris cette décision

auprès du Conseil d'Etat, en raison de la situation juridique incertaine que cela créait ; il avait d'ailleurs eu gain de cause puisque l'autorité de céans (décision du 4 décembre 2017, consid. 3.2) avait admis son recours et renvoyé à l'autorité communale pour "se prononcer sur le principe d'ordonner ou non la démolition", relevant qu'une "autorisation à titre précaire" n'était juridiquement pas possible après le refus des dérogations par le département (cf. préavis de synthèse du 29 novembre 2012 du service de l'aménagement du territoire).

L'autorité communale ne pouvait donc pas être liée par son dispositif du 30 septembre 2016 (ni par les considérants de dite décision), entretemps cassé par l'autorité de céans, dans sa décision ultérieure du 18 avril 2018 objet du présent recours.

Le recourant tente de tirer argument du fait que la Commune avait, en 2013 déjà, puis dans ses observations du 22 décembre 2016, envisagé d'admettre la construction à titre précaire. Or entretemps, et suite au recours déposé par lui-même le 1er novembre 2016 pour clarifier ce qu'il qualifiait ■ à juste titre ■ d'incertitude juridique, l'autorité de céans avait constaté que la notion de précarité n'était pas une option offerte par le droit applicable, du moment qu'avaient été définitivement refusées les dérogations qui auraient cas échéant permis d'envisager l'octroi d'un permis. Les seules options qui restaient ouvertes à partir de ce moment étaient, en l'absence d'une possibilité d'autorisation, la démolition (totale ou partielle), ou en vertu du critère de la proportionnalité et des intérêts privés en jeu l'éventuelle renonciation à démolir. Le recourant se trompe ainsi lorsqu'il tente de tirer argument du fait que l'ouvrage aurait été "admis de manière précaire" : il ne pouvait en aucun cas être admis ; à cet égard, peu importe quel critère ou situation particulière avait été pris en compte par la Commune pour aboutir à ce dispositif.

8.

Le recourant invoque la situation délicate dans laquelle le mettrait la démolition de l'annexe, en raison de son âge et de ses problèmes de santé, des coûts à ses yeux disproportionnés que cela engendrerait, ainsi que de l'existence d'un bail incluant la mise à disposition de l'annexe en cause.

A noter d'abord que les autorités communales avaient fait preuve de bonne volonté et de compréhension pour tenter de trouver une solution allant dans le sens voulu par le recourant. Toutefois, la solution consistant à autoriser "à bien plaisir et à titre précaire", toute généreuse et arrangeante qu'elle ait pu paraître, avait dû être déclarée non conforme à l'unification des procédures et l'interdiction de prononcés contradictoires (art. 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire). Selon la décision du 4 décembre 2017 rendue par l'autorité de céans, le permis devait de toute manière être refusé.

L'autorité de céans n'est pas non plus insensible aux difficultés personnelles alléguées par le recourant, en relevant toutefois qu'il est assisté d'un mandataire qui l'a soutenu dans toutes les étapes de la procédure depuis près de sept ans. En outre, les locataires en question sont entrés en possession des locaux le 17 décembre 2012, soit postérieurement à la décision communale rendue le 30 mars 2012 qui suspendait les travaux pour défaut de permis correspondant et précisait qu'une reconstruction à l'identique aurait été acceptée (notion d'ajustement du permis de construire selon l'article 86 RELConstr), et postérieurement à la décision du 5 décembre 2012 incluant les refus de dérogations du département par décision spéciale du 28 novembre 2012. Il y avait quoi qu'il en soit suffisamment de temps depuis lors pour prendre toutes dispositions utiles, du moment que le recourant était informé de

longue date de la non-conformité de l'annexe reconstruite, et du fait qu'il n'existait aucune garantie de pouvoir la maintenir. L'éventuelle perte de loyer qui découlerait pour lui d'un terme ■ respectivement modification de la surface louée ■ mis au bail est un élément ressortant au droit privé et sans influence directe sur l'examen des règles de droit public de la construction ; le recourant ne peut pas davantage reprocher à la Commune de n'avoir éventuellement pas pris en compte cet élément dans son dossier. Enfin, on ne saurait qualifier (recours p. 11 ch. 22) les éventuelles prolongations de bail demandées par les locataires de "motifs étrangers à X.", lequel savait depuis plus de sept ans les vices juridiques pouvant affecter l'annexe louée.

9.

Le recourant reproche à la décision entreprise de ne pas avoir tenu compte des coûts totaux estimés par l'architecte C., à hauteur de 193'590 francs, et de n'avoir retenu que le montant de 30'000 francs.

L'estimation à laquelle il faut se livrer lors de la pesée d'intérêts ne peut retenir que les frais liés strictement à l'éventuelle opération de démolition, à l'exclusion des frais de construction (non conforme) de l'annexe litigieuse. En raisonnant par l'absurde, il suffirait de construire un ouvrage non conforme extrêmement coûteux, en sus d'y installer ou maintenir des locataires, pour faire pencher la pesée d'intérêts en faveur d'une renonciation à démolir ! Un tel raisonnement ne peut évidemment être suivi. Les frais de (re-)construction étant déjà courus, on ne peut à ce stade prendre en compte que les frais supplémentaires (les frais de démolition au sens strict, à savoir les coûts nécessaires au rétablissement d'une situation conforme au droit), c'est-à-dire survenant postérieurement à l'éventuel ordre de démolition.

10.

A la page 10 du mémoire de recours est rappelé un passage de la décision communale initiale du 30 mars 2012 : une reconstruction à l'identique aurait pu faire l'objet d'un ajustement du permis de construire. Dans l'optique d'une diminution de son dommage, au cas où la démolition est ordonnée, le recourant a toujours la possibilité de déposer une nouvelle demande de permis pour reconstruire une annexe identique à l'initiale. Il n'appartient toutefois pas à l'autorité de céans d'examiner cette hypothèse, dans la mesure où l'objet du litige ne porte que sur l'annexe actuelle (reconstruite sans autorisation en 2012), et sur le principe de sa démolition (totale ou partielle) ou non.

11.

On notera enfin que l'autorité de céans doit s'imposer de la retenue dans le pouvoir de critiquer une décision communale, la LPJA excluant par principe le contrôle de l'opportunité par les autorités de recours (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p.151 ; Tanquerel, Le contentieux administratif, 2013, p. 224). De plus, même dans les cantons où est laissée une marge de manœuvre à l'autorité de contrôle, celle-ci doit faire preuve d'une certaine retenue lorsqu'elle examine des mesures prises par une commune dans le cadre de son autonomie (cf. Bovay, Procédure administrative, 2015, p. 571-572).

Dans le même sens, on observe que l'art. 46 LConstr. reconnaît aux communes une certaine marge d'appréciation ; il en résulte que les autorités de recours doivent en ce domaine faire preuve de retenue et limiter leur intervention à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation (RJN 1994 p. 172, consid.4 et réf.).

12.

L'ensemble des éléments précités, à savoir principalement l'intérêt public prépondérant à faire respecter les règles de droit de la construction de manière égalitaire, et l'absence d'intérêt privé prépondérant, amènent l'autorité de céans à confirmer l'ordre de démolition (totale) prononcé par la décision communale, au sens de l'art. 46 al. 1 lit. f LConstr. Dans l'examen du principe de proportionnalité, il apparaît que la démolition partielle n'est pas envisageable, sous réserve de l'obtention ultérieure d'un permis en bonne et due forme pour une reconstruction à l'identique (cf. ci-dessus ch. 11), permettant cas échéant au recourant de sauvegarder certaines parties de l'ouvrage existant qui pourraient s'insérer dans une annexe correspondant à la construction primitive ; une telle autorisation et ses modalités ne sont toutefois pas de la compétence de l'autorité de céans.

Une des facettes du principe de proportionnalité est la maxime de nécessité ("Erforderlichkeit"), qui exige qu'entre plusieurs moyens soit choisi celui qui, tout en atteignant le but visé, porte l'atteinte la moins grave aux droits et, dans une optique plus large, aux intérêts privés touchés ; l'autorité doit donc étudier les effets de solutions alternatives (Moor/Flückiger/Martenet, op cit., p. 818-819).

Dans cette mesure, il serait opportun que la Commune, qui sera invitée à fixer un nouveau délai de démolition, laisse un temps suffisant au recourant pour entreprendre cas échéant une telle démarche, qui tiendrait cas échéant au mieux compte des intérêts financiers que le recourant a plaidés (cela rejoindrait de fait la deuxième proposition émise par la Commune dans son courrier du 26 janvier 2016 à X. : "2. En rapport à la situation antérieure (avant travaux), l'annexe litigieuse ■ qui correspond à l'heure actuelle à une pièce de l'appartement contigu ■ est ramenée à ses dimensions d'origine et le système de chauffage est démonté. Elle redeviendra une sorte de véranda à usage du locataire concerné"). Cela permettrait par la même occasion de laisser au recourant le temps de régler le terme, respectivement la modification, du bail en cours, en tant qu'élément qu'il a également mis en avant pour la pesée d'intérêts à laquelle doit se livrer l'autorité.

13.

13.1.

Vu le sort de la cause, le recourant, qui succombe, supportera le paiement des frais de procédure (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'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 8'000 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).

En l'espèce, la cause a occasionné deux tours d'écritures, sans vision locale et ne revêt pas une complexité particulière. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à 880 francs (incluant les débours de 80 francs), somme compensée par l'avance de frais du même montant versée le 1er juin 2018.

13.2

Le recourant succombant, il n'a pas droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide :

1. Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, est déclaré recevable.
2. Le recours est rejeté. Partant la décision de la Commune de A. du 18 avril 2018 est confirmée.
3. La Commune de A. est invitée à fixer un nouveau délai à X. pour procéder à la démolition de l'annexe, au sens des considérants.
4. Un émolument de 800 francs et des frais s'élevant à 80 francs sont mis à la charge du recourant, somme compensée par l'avance de frais du même montant versée par le recourant.
5. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 13 novembre 2019

Au nom du Conseil d'état :

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.