

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.119 vom 4. November 2019

Ne Jurisprudence Adm, 2019-11-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2019.119

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.119 du 4 novembre 2019

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.119 del 4 novembre 2019

Regeste

Le préavis d'une autorité ne lie ni l'administré ni l'administration et ne constitue pas une décision susceptible de recours si bien que la partie n'a pas un droit d'être entendue par l'autorité de préavis, en l'occurrence le SAT. La protection de la situation acquise implique notamment la possibilité de révoquer. Le fait qu'une terrasse, utilisée comme telle de nombreuses années, ne l'a par la suite plus été pendant un certain temps, n'implique pas que suite à des travaux de rénovation et de modernisation, elle ne puisse à nouveau l'être. _____ Par arrêt du 2 juin 2020 ([CDP.2019.383-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

Volltext

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 02.06.2020 [CDP.2019.383-AMTC]

A.

A.a.

Par demande du 9 mai 2018, A. (ci-après : la tiers intéressée), a sollicité du Conseil communal de B. (ci-après : l'intimé) la délivrance d'un permis de construire, sanction définitive, pour la rénovation du toit et la pose de panneaux solaires thermiques sur le bien-fonds n° [a] du cadastre de C., dont elle est propriétaire.

A.b.

Le projet a été mis à l'enquête publique du 1er juin au 2 juillet 2018.

B.

B.a.

X. (ci-après : l'opposant, respectivement le recourant), propriétaire du bien-fonds n° [b] du cadastre de C., a fait opposition au projet de construction en date du 2 juillet 2018. Il a allégué, en substance, que le toit de l'immeuble sis sur le bien-fonds n° [a] du cadastre de C. n'avait pas vocation à être utilisé comme une terrasse, que la demande de sanction portait sur un changement d'affectation en ce sens que les constructeurs voulaient transformer un toit dont la fonction était purement technique en une terrasse, ce qui serait interdit par le droit communal, que l'article 1.13 du règlement sur les constructions de la commune de C. du 22 avril 2004 avait été violé, que les conditions nécessaires à l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 40 de la loi sur les constructions du 25 mars 1996 (LConstr) n'étaient pas réunies et enfin, qu'il était interdit de poser des panneaux solaires en zone d'ancienne

localité.

B.b.

Par courrier du 6 octobre 2018, la tiers intéressée a adressé des observations à l'intimé sur l'opposition de X.. Elle a tout d'abord transmis des documents relatifs à la mise à l'enquête de l'escalier extérieur de l'immeuble ruelle D.. De plus, elle a indiqué que lors de l'acquisition de l'immeuble en 1962, son descriptif mentionnait "habitation et terrasse 75m², place 10m² et place 3m²" et que la servitude avait été radiée lorsque l'article n° [c] avait été vendu à la commune de C.. Enfin, elle a indiqué renoncer à la pose de capteurs solaires thermiques.

B.c.

Par observations du 18 janvier et 7 février 2019, l'opposant a transmis plusieurs documents à l'intimé lesquels démontrent, à son sens, que le toit litigieux n'a jamais eu vocation à servir de terrasse, de sorte que la demande équivaut à un changement d'affectation qui doit être refusé.

C.

C.a.

Le préavis favorable du service de l'aménagement du territoire (ci-après : le SAT) du 21 décembre 2018 a été transmis à l'opposant par courrier du 8 mars 2019.

C.b.

L'opposant, par courrier du 1er avril 2019, a confirmé ses précédentes prises de position. De plus, il a invoqué que le SAT, dans son préavis du 21 décembre 2018, n'avait pas eu connaissance des derniers documents qu'il avait déposés à l'appui de ses observations.

D.

Par décisions du 9 avril 2019, l'intimé a accordé le permis de construire demandé et a levé l'opposition de X.. Il a considéré, en substance, qu'il n'y avait pas de changement d'affectation et que quand bien même, dans le cas d'espèce, il serait conforme au droit. Il a, de plus, relevé que l'article 1.13 du règlement sur les constructions de la commune de C. du 22 avril 2004 ne trouvait pas application dans le cas d'espèce. Enfin, il a mentionné que la tiers intéressée ayant renoncé à la pose de capteurs solaires, ce point n'était plus litigieux.

E.

E.a.

Par mémoire du 8 mai 2019, le recourant a déféré les décisions susmentionnées auprès du Conseil d'État en concluant à leur annulation, subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour complément d'instruction. À l'appui de ses conclusions, le recourant a, en substance, repris les arguments développés dans son opposition du 2 juillet 2018. Il a notamment invoqué que le projet de construction constituait un changement d'affectation, en ce sens que la tiers intéressée souhaitait aménager le toit de l'immeuble en terrasse et que celui-ci n'était pas conforme au droit. Le recourant a également soutenu qu'une dérogation au sens de l'article 40 LConstr n'était pas envisageable. De plus, il s'est plaint d'une violation de son droit d'être entendu, à savoir que l'autorité intimée n'avait pas transmis les documents joints à ses observations du 7 février 2019 au SAT. Il considère ainsi que le

préavis du SAT du 18 décembre 2018 est incomplet, dans la mesure où il ne tient pas compte desdits documents. Enfin, il a sollicité la mise en œuvre d'une vision locale et l'interrogatoire des parties.

E.b.

Dans ses observations du 10 juillet 2019, l'intimé a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Il a, en substance, retenu que le recourant tirait de fausses conclusions des documents relatifs à l'historique de l'article n° [a] du cadastre de C., de sorte qu'il n'avait pas à solliciter du SAT un préavis complémentaire, les documents transmis n'apportant pas d'élément nouveau. Au surplus, il a repris, pour l'essentiel, les arguments développés dans ses décisions du 9 avril 2019.

E.c.

Dans ses observations du 13 août 2019, la tiers intéressée a notamment précisé que le projet de construction consistait, pour l'essentiel, à assainir l'étanchéité de la terrasse. La tiers intéressée a d'ailleurs récemment informé le service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours, qu'elle subissait de sérieux problèmes d'infiltration d'eau en raison de l'inétanchéité de la terrasse, auxquels il était nécessaire de remédier urgemment.

F.

F.a.

Par courrier du 20 septembre 2019, le recourant a proposé la tenue d'une séance de conciliation, afin de trouver un compromis et qu'ainsi, la tiers intéressée ne subisse pas de dommage en raison d'infiltrations d'eau. Il a notamment relevé que les parties semblaient se rejoindre sur le fait que le toit ne serait pas aménagé en terrasse.

F.b.

Par courrier du 29 septembre 2019, la tiers intéressée a refusé la séance de conciliation et a précisé que le recourant avait sorti ses propos de leur contexte, puisque si elle avait indiqué ne pas vouloir aménager le toit en terrasse, c'était parce que c'était déjà le cas depuis longtemps.

G.

Par observations complémentaires du 30 septembre et du 15 octobre 2019, le recourant a réitéré sa position, à savoir que le toit litigieux n'était pas une terrasse et ne pouvait être utilisé comme telle.

H.

Par courrier du 17 octobre 2019, l'intimé a également déclaré ne pas souhaiter entrer en matière sur une séance de conciliation.

I.

En tant que besoin, la motivation contenue dans les écrits précités sera reprise dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit :

A.Recevabilité

1.

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

B. De la violation du droit d'être entendu

2.

2.1.

Dans un premier grief, le requérant estime que l'autorité intimée a violé l'article 31, alinéa 1 LConstr en relation avec son droit d'être entendu, en ce sens qu'elle n'a pas transmis au SAT ses observations déposées postérieurement au préavis, pour qu'il en tienne compte et le cas échéant, le complète. Il considère ainsi que le préavis du SAT est laconique.

2.2.

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents du dossier avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279, consid. 2.3 ; arrêt du TF 8C_8/2012, du 17 avril 2012, consid. 1.2). Le droit d'être entendu est une institution servant l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personne, de participer au prononcé d'une décision qui lèse sa situation juridique. Il constitue donc la condition préalable pour que l'administré puisse effectivement préparer la défense de ses intérêts et s'exprimer en connaissance de cause avant qu'une décision le concernant soit prise (arrêt de la Cour de droit public CDP.2009.121, du 7 avril 2011, consid. 3a).

2.3.

Le pendant du droit des parties de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves est le devoir pour l'autorité de constituer un dossier dans lequel doivent figurer toutes les pièces qui concernent la cause (arrêt du Tribunal administratif TA.2000.244, du 5 octobre 2000, consid. 2a). Dans les dossiers d'aménagement et de construction, en particulier en procédure d'opposition, les préavis de l'administration sur les projets mis à l'enquête publique font partie des documents probatoires déterminants à mettre à disposition dans le dossier (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 1584). En effet si, par principe, le préavis d'une autre autorité ne lie ni l'administré, ni l'administration et ne constitue pas une décision susceptible de recours, il n'en reste pas moins que son poids est certain, puisque l'autorité de décision doit en tenir compte dans la pesée des intérêts en présence et expliquer pourquoi elle s'en écarte ou le suit. En ce qui concerne les préavis émis par les services de l'État dans le cadre des demandes de permis de construire en application de la loi cantonale sur les constructions, en particulier le préavis de synthèse du SAT, ils ne lient pas juridiquement les autorités communales mais il n'est pas imaginable qu'elles s'en écartent, sauf dans des domaines qui relèvent de leur autonomie, comme par exemple l'esthétique des constructions (Guide du permis de construire édité par le Département de la gestion du territoire et par l'ASPAN en novembre 2006, p. 26). Il est donc indispensable que certains droits soient accordés aux parties dans la phase de préavis et que celui-ci soit rendu de la façon la plus transparente possible. Par contre, dès lors que les préavis ne constituent pas des décisions susceptibles de recours, les parties n'ont pas le droit d'être entendues par les autorités de préavis

elles-mêmes (ATF 116 Ib260 ;Bovay,Procédure administrative, Berne 2000, p. 148 et 150). Le droit de faire administrer des preuves, quant à lui, ne comprend que celles qui portent sur un fait pertinent et qui sont nécessaires et aptes à le prouver (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert,Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 1590).

2.4.

Dans le cas d'espèce, le recourant ne conteste pas avoir pu se déterminer sur le préavis du SAT, mais il considère que l'autorité intimée n'a pas donné suite à un moyen de preuve, à savoir ses observations du 7 février 2019, en ne le transmettant pas au SAT, afin que ce dernier complète son préavis. Par ce courrier, le recourant a transmis à l'intimé un courrier du 18 février 1981 de la commune de C. à Me E. qui, selon lui, indique un élément déterminant pour la présente procédure, à savoir la destination du toit litigieux. Or, il convient de rappeler que les autorités de préavis ne rendent pas de décisions susceptibles de recours et que les parties ne peuvent donc pas se prévaloir d'un droit à être entendues par elles. Par conséquent, on ne peut considérer que l'autorité intimée a violé le droit d'être entendu du recourant, puisqu'elle a elle-même donné suite à ses observations. En tout état de cause, le droit de faire administrer des preuves ne comprend que celles qui portent sur un fait pertinent et qui sont nécessaires et aptes à le prouver, ce qui n'est pas le cas du courrier susmentionné en ce sens qu'il ne prouve pas que le toit litigieux aurait ou n'aurait pas vocation à servir de terrasse, mais uniquement que l'autorité intimée, en sa qualité d'ancienne propriétaire du bien-fonds n° [b], soit dans un rapport de droit privé, a renoncé à l'usage de la servitude d'utilisation du toit litigieux en tant que terrasse. Par conséquent, ce grief, mal fondé, doit être rejeté.

C.De la nature du toit

3.

3.1.

Dans un deuxième grief, le recourant invoque que la destination du toit litigieux ne serait pas d'être une terrasse et qu'ainsi, le projet de construction constituerait un changement d'affectation.

3.2.

Il ressort des divers documents au dossier que le toit litigieux a été utilisé comme terrasse pendant un temps certain et qu'en 1981, l'autorité intimée a renoncé à l'usage d'une servitude. Ainsi, malgré ce qu'invoque le recourant, il est erroné de dire que l'autorité intimée a interdit l'usage du toit en qualité de terrasse. En effet, elle a uniquement révoqué le droit d'usage, soit un droit privé, auparavant octroyé au propriétaire du fond voisin. De plus, au vu des plans déposés, l'autorité de céans constate que les travaux seront uniquement de nature à rénover le toit, et plus particulièrement son étanchéité, ce qui ne peut être constitutif d'un changement d'affectation. Enfin, la question de la réelle vocation de ce toit n'est pas pertinente dans le cas d'espèce, puisque conformément aux développements ci-après, un éventuel changement d'affectation ne serait pas de nature à violer la réglementation applicable in casu.

D.De l'interdiction des toits plats

4.

4.1.

Le recourant estime que le permis de construire demandé viole l'article 1.10 du règlement sur les constructions de la commune C. du 22 avril 2004.

4.2.

Selon l'article 1.10 paragraphe 4 du règlement sur les constructions de la commune C. du 22 avril 2004, les toits plats sont interdits au sud de la ligne de chemin de fer.

4.3.

Or, à la lettre du règlement communal, on retient que l'interdiction concerne la construction de toits plats et non de terrasses. En l'occurrence, dans le cas d'espèce, le toit litigieux bénéficie de la garantie de la situation acquise, notamment de l'article 12a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (LCAT). En effet, il est tout bonnement inconcevable de démolir ou d'ordonner à la tiers intéressée de modifier l'actuelle construction sous prétexte qu'elle possède un toit plat et ce depuis toujours. L'autorité de céans s'interroge d'ailleurs sur la nature du toit, car s'il n'y a effectivement pas d'autre toit plat dans le vieux village de C., il apparaît plus vraisemblable qu'il s'agisse alors d'une terrasse. Dans tous les cas, il convient de rejeter le recours, sur ce point également.

E.De l'article 1.13 du règlement sur les constructions

5.

5.1.

Le recourant allègue que le projet viole également l'article 1.13 du règlement sur les constructions de la commune de C. du 22 avril 2004, le balcon-terrasse étant trop long.

5.2.

Cet article dispose que sur les toitures, si les hors-d'oeuvre tels que lucarnes, louvernes et les ouvertures telles que balcons-terrasses ou tabatières se révèlent indispensables et s'ils ne gênent pas l'esthétique générale, leur ensemble ne dépassera pas le tiers de la longueur de la façade. Ce qui existe avant transformation est aussi compté dans ce tiers.

5.3.

Dans le cas d'espèce, l'autorité intimée considère, à raison, que cet article n'est applicable qu'aux ouvertures dans les toitures à pans. Bien que le recourant conteste ce point en indiquant que la lettre de l'article ne le précise pas, on ne peut raisonnablement arriver à une autre conclusion, dit article renvoyant aux croquis des pages 11 à 13, desquels il ressort clairement que les balcons-terrasses sur surface plate sortent du champ d'application de cette disposition. Par conséquent, il convient également de rejeter le recours sur ce point, de même que l'ultime grief du recourant concernant l'octroi d'une éventuelle dérogation au sens de l'article 40 LConstr, celle-ci n'étant pas nécessaire au vu de ce qui précède.

F.Conclusion et frais

6.

6.1.

Au vu de tout ce qui précède, le recours est rejeté, les décisions attaquées étant confirmées.

6.2.

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 réquisition du recourant concernant l'organisation d'une vision locale.

6.3.

Vu le sort de la cause, le recourant, qui succombe, supportera le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 27 juin 1979 [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 du 6 novembre 2012 (TFrais), 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).

6.4.

Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à 1'650 francs, montant compensé par l'avance de frais du même montant versée par le recourant en date du 3 juin 2019.

6.5.

Il n'est pas alloué de dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. contre la décision du Conseil communal de B. du 9 avril 2019 est rejeté.

2. Un émolument de 1'500 francs et des frais s'élevant à 150 francs sont mis à la charge du recourant, montant compensé par l'avance de frais versée le 3 juin 2019.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 4 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.