

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1C\_160/2007 /fzc

Arrêt du 29 août 2007  
Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges Féraud, Président, Fonjallaz et Eusebio.  
Greffier: M. Parmelin.

Parties

X. \_\_\_\_\_,  
recourant, représenté par Me Pierre Heinis, avocat,  
contre

A. \_\_\_\_\_,

B. \_\_\_\_\_,

C. \_\_\_\_\_,

intimés, représentés par Me Fabien Süssstrunk, avocat,  
Conseil communal de Bôle, rue de la Gare 14,  
2014 Bôle, représenté par Me Simon Othenin-Girard, avocat,  
Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel, Service juridique, 2001 Neuchâtel 1,  
Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel, Hôtel judiciaire, rue du Pommier 1,  
case postale 3174, 2001 Neuchâtel 1.

Objet

autorisation préalable de construire,

recours en matière de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel du 14 mai 2007.

Faits :

A.

D. \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n° 1231 du cadastre de la commune de Bôle. Ce bien-fonds de 1'476 mètres carrés est classé en zone mixte 3 selon le plan d'aménagement communal adopté le 8 mai 2002 par le Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel.

Le 20 avril 2005, X. \_\_\_\_\_ a déposé une demande de sanction préalable portant sur la démolition du dépôt édifié sur cette parcelle ainsi que sur la construction d'un immeuble locatif de six appartements en propriété par étages avec un parking collectif et d'une maison individuelle. La façade nord du premier bâtiment serait érigée en limite de propriété avec la parcelle voisine n° 1544. La façade ouest suivrait l'alignement de la rue du Chanet sur toute la longueur de la parcelle. La façade sud s'implanterait à trois mètres en retrait de la limite des parcelles nos 1230, 537, 1528 et 269. Elle serait reliée à la façade nord du bâtiment édifié sur le premier de ces biens-fonds par une dalle formant un couvert sur une longueur d'environ deux mètres. La maison individuelle prendrait place à l'est de la parcelle n° 1231.

Soumis à l'enquête publique du 29 avril au 30 mai 2005, ce projet a suscité l'opposition des propriétaires voisins A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_, qui faisaient valoir, entre autres griefs, une violation des dispositions du règlement d'aménagement communal (RAC) relatives à l'ordre contigu, à la longueur des bâtiments, à leur liaison avec les bâtiments voisins, à leur hauteur, au taux d'occupation et à l'indice d'utilisation du sol.

Par décision du 15 août 2005, le Conseil communal de Bôle a levé l'opposition en se fondant notamment sur un préavis donné le 22 juillet 2005 par le Service cantonal de l'aménagement du territoire qui tenait le projet pour conforme aux règles de l'ordre contigu compte tenu de l'environnement bâti existant et de sa typologie. Le Conseil d'Etat a annulé cette décision le 16 août 2006 sur recours des opposants. Il a notamment estimé que le bâtiment d'habitation collective projeté ne respectait pas l'ordre contigu imposé par l'art. 10.03.4 al. 1 RAC le long de la rue du Chanet.

Le Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a rejeté le recours formé par X. \_\_\_\_\_ contre cette décision au terme d'un

arrêt rendu le 14 mai 2007.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, X. \_\_\_\_\_ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et, le cas échéant, de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision au sens des considérants. Il se plaint d'une violation de son droit d'être entendu consacré aux art. 21 al. 1 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) et 29 al. 2 Cst., de l'autonomie communale garantie à l'art. 94 de la Constitution de la République et canton de Neuchâtel (Cst./NE) et de l'interdiction de l'arbitraire ancrée à l'art. 9 Cst.

Le Conseil d'Etat et le Tribunal administratif concluent au rejet du recours. Les intimés proposent également de le rejeter dans la mesure où il est recevable. Le Conseil communal de Bôle a renoncé à formuler des observations.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

L'arrêt attaqué ayant été rendu après le 1er janvier 2007, la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) est applicable à la présente procédure (art. 132 al. 1 LTF).

2.

Le recours est dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est dès lors recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral. Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée.

Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal administratif. Il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué qui confirme le refus de lui délivrer la sanction préalable à un projet de construction sur la parcelle n° 1231 et a un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée. Il a qualité pour agir au regard de l'art. 89 al. 1 LTF. Le recours est dirigé contre une décision finale au sens de l'art. 90 LTF, l'arrêt confirmant en dernière instance cantonale le refus d'accorder la sanction préalable à un projet de construction étant tenu comme telle par la jurisprudence (cf. arrêt 1P.140/2005 du 7 juillet 2005 consid. 1.1). Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies et il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

3.

Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir violé son droit d'être entendu tel qu'il est garanti par les art. 21 al. 1 LPJA et 29 al. 2 Cst. en ne statuant pas sur certains arguments développés dans son recours et en refusant de donner suite au moyen de preuve proposé pour les étayer. Il ne prétend pas que la disposition cantonale de procédure invoquée lui accorderait une protection plus étendue que celle conférée par le droit constitutionnel fédéral (cf. Robert Schaefer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 96; arrêt 1A.172/1998 du 22 décembre 1998 consid. 3), de sorte que le grief doit être examiné sous cet angle uniquement.

3.1 Selon la jurisprudence, commet un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 Cst., l'autorité qui ne statue pas ou n'entre pas en matière sur un grief qui lui est soumis, alors qu'elle devrait le faire (ATF 128 II 139 consid. 2a p. 142; 127 I 31 consid. 2a/bb p. 34; 125 I 166 consid. 3a p. 168; 124 V 130 consid. 4 p. 133; 117 la 116 consid. 3a p. 117). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment celui de faire administrer les preuves pour autant que celles-ci soient requises dans les formes prévues par le droit cantonal et qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 97 consid. 2b p. 102). L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle l'autorité a ainsi procédé est entachée d'arbitraire (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157 et les arrêts cités).

3.2 En l'occurrence, le Tribunal administratif, suivant en cela l'avis exprimé par le Conseil d'Etat, a considéré que le projet ne respectait pas les exigences du règlement d'aménagement communal relatives à l'ordre contigu. Il a laissé indécis les autres griefs évoqués à l'encontre de la décision attaquée devant lui. Le recourant ne conteste pas à juste titre que le non-respect des règles sur l'ordre contigu fasse obstacle à lui seul à la délivrance de la sanction préalable requise. Aussi, la cour cantonale pouvait se dispenser de se prononcer sur les autres moyens développés par X. \_\_\_\_\_ et refuser de donner suite aux offres de preuves destinées à les étayer, sans faire preuve d'arbitraire ni commettre un déni de justice ou violer d'une autre manière le droit d'être entendu du recourant. Le grief tiré d'une violation de l'art. 29 al. 2 Cst. est donc manifestement mal fondé.

4.

Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir conclu à la non-conformité de son projet aux règles de l'ordre contigu régissant la zone mixte 3 sur la base de faits établis en violation du droit et

au terme d'une interprétation du règlement d'aménagement communal arbitraire et contraire à l'autonomie communale. Il n'indique toutefois pas les faits que la cour cantonale aurait retenu de manière inexacte ou contraire au droit. A bien lire le recours, le recourant ne s'en prend pas à l'état de fait retenu dans l'arrêt attaqué, mais il conteste les conclusions que la cour cantonale en a tirées, de sorte que le grief pris d'une constatation inexacte des faits n'a pas de portée propre par rapport à celui tiré d'une application arbitraire du droit. Il en va de même du moyen tiré de la violation de l'autonomie communale que le particulier est en principe autorisé à alléguer à titre accessoire lorsque comme en l'espèce la Commune appuie les conclusions du recours (cf. ATF 107 la 96 consid. 1c et les références citées). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut se plaindre, par la voie du recours de droit public, d'un excès voire d'un abus du pouvoir d'appréciation, ou d'une fausse application

par la juridiction cantonale de recours des normes de droit cantonal et communal régissant le domaine en cause. Le Tribunal fédéral revoit alors l'interprétation et l'application de ces normes sous l'angle de l'arbitraire.

4.1 Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; le Tribunal fédéral ne s'écarte ainsi de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle est insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17), ce qu'il appartient au recourant de démontrer par une argumentation répondant aux exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF (cf. arrêt 5A\_92/2007 du 8 juin 2007 consid. 4.1; ATF 131 I 217 consid. 2.1 p. 219).

4.2 Selon l'art. 10.03.4 RAC, applicable à la zone mixte 3, l'ordre des constructions est contigu le long de la rue du Chanet (al. 1) et non contigu ailleurs et dans le cas d'une deuxième rangée de bâtiments (al. 2). On cherche en vain une définition de l'ordre contigu et non contigu dans le règlement d'aménagement communal ou dans le règlement des constructions auquel renvoie l'art. 10.03.10 RAC. En vertu de l'art. 40 al. 1 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), l'ordre non contigu est caractérisé par le dégagement complet des bâtiments et par les distances à observer entre bâtiments et limites de propriété, ou entre bâtiments situés sur une même parcelle. L'ordre contigu n'est pas défini dans la réglementation cantonale, mais il est illustré par un schéma décrit à l'art. 39 RELCAT. Selon la jurisprudence cantonale, il se caractérise par l'implantation, en bordure des voies publiques ou des alignements, des bâtiments adjacents, édifiés sur les limites de propriété et séparés par un mur mitoyen (RJN 1989 p. 256). L'art. 41 RELCAT prévoit l'ordre presque contigu comme variante à l'ordre contigu (al. 1). Il peut être prescrit dans les secteurs où il correspond à une tradition urbanistique; dans des secteurs non encore bâtis, sa réalisation est subordonnée à l'élaboration d'un plan de quartier (al. 2).

4.3 En l'absence d'une définition expresse de l'ordre contigu et non contigu dans la réglementation communale, il n'était pas arbitraire de se référer aux notions développées à cet égard dans la législation cantonale et par la jurisprudence rendue en application de celle-ci. Le recourant ne le conteste d'ailleurs pas, mais il estime que son projet aurait dû être reconnu conforme à l'ordre contigu imposé par le règlement d'aménagement communal compte tenu de l'environnement bâti et de sa typologie. Il se réfère à ce propos au préavis du Service cantonal de l'aménagement du territoire auquel la Commune de Bôle a adhéré. Pour respecter l'ordre contigu, tel qu'il est défini par la jurisprudence précitée et dans le schéma illustré à l'art. 39 RELCAT, les façades nord et sud du bâtiment prévu le long de la rue du Chanet devraient en principe s'implanter en limite de propriété et ne pas comporter d'ouvertures afin de permettre à une construction voisine de venir s'appuyer sur elles. Le projet du recourant ne satisfait pas à ces exigences puisque la façade sud de l'immeuble s'implanterait à trois mètres en retrait de la limite de propriété avec les parcelles voisines. Le Tribunal administratif n'a pas fait preuve d'arbitraire en

considérant que le procédé consistant à relier cette façade à celle du bâtiment érigé sur la parcelle n° 1230 par une dalle formant un couvert sur une longueur d'environ deux mètres ne suffisait pas pour respecter l'ordre contigu imposé par l'art. 10.03.4 al. 1 RAC, mais qu'il permettait tout au plus de créer une contiguïté de fait ou un ordre presque contigu au sens de l'art. 41 RELCAT. Il n'était nullement lié par l'avis contraire exprimé sur ce point par le Service cantonal de l'aménagement du territoire (cf. arrêt 1P.109/2006 du 22 juin 2006 consid. 6.2). Le recourant ne démontre pas davantage en quoi il serait insoutenable de retenir que le projet litigieux ne pouvait être admis que moyennant une dérogation au sens de l'art. 40 al. 1 de la loi cantonale sur les constructions, dont l'octroi éventuel relève de la compétence du Département de la gestion du territoire et non de l'autorité communale.

5.

Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais du recourant qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Ce dernier versera en outre une indemnité de dépens aux intimés qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Une indemnité de 2'000 fr. à payer aux intimés, créanciers solidaires, à titre de dépens est mise à la charge du recourant.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et du Conseil communal de Bôle, ainsi qu'au Conseil d'Etat et au Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel.

Lausanne, le 29 août 2007

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: