

NE_GERICHTE CDP.2010.3 vom 5. Mai 2011

NE Tribunal cantonal, 2011-05-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2010.3

FR: NE_GERICHTE CDP.2010.3 du 5 mai 2011

IT: NE_GERICHTE CDP.2010.3 del 5 maggio 2011

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable. La Cour de droit public du Tribunal cantonal a succédé au Tribunal administratif le 1^{er} janvier 2011 et traite les causes qui avaient été déférées à celui-ci (art. 47, 83 OJN).

E. 2

Par l'acte entrepris, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable l'opposition de K. et annulé par conséquent, sur ce point, la décision du département attaquée par le recourant. Celui-ci n'a pas de motif de s'en plaindre et ne discute d'ailleurs pas ce qui précède. K. n'a pas recouru, ne prend aucune conclusion et ne commente pas la décision du Conseil d'Etat. Dès lors, la qualité du prénommé pour s'opposer au projet en cause n'a pas à être revue par cette Cour s'agissant d'une question qui n'est pas litigieuse dans le cadre de la présente procédure.

E. 3

Le recourant invoque un défaut de motivation de la décision du département, qui n'aurait fait que paraphraser la jurisprudence, et de la décision du Conseil d'Etat statuant sur recours, qui ne se serait pas prononcé sur les divers arguments qu'il avait fait valoir. A moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, la décision doit être motivée (art. 4 al. 1 let. d, 44 al. 1 LPJA). L'obligation de motiver la décision, qui découle du droit d'être entendu, n'impose cependant pas à l'autorité d'exposer et de discuter tous les faits, moyen de preuve et griefs invoqués par les parties. L'autorité peut, au contraire, se limiter à ceux qui, sans arbitraire, lui paraissent pertinents (ATF 134 I 83 cons. 4.1, 133 III 439 cons. 3.3 et les références). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée (arrêts du TF du 19.10.2009 [2C_223/2009] cons. 4.2 et du 18.06.2009 [2D_12/2009] cons. 4.1). L'obligation de motiver a également pour but de permettre aux autorités de vérifier le bien-fondé de leur propre décision, leur servant ainsi de moyen d'autocontrôle. Les exigences sont plus strictes lorsque, par son objet, la décision repose sur un pouvoir de libre appréciation de l'autorité, lorsqu'elle porte gravement atteinte à un droit constitutionnel de l'intéressé, lorsque la situation est particulièrement complexe ou lorsqu'il s'agit d'une dérogation à une règle générale (RCC 1980, p. 420; R ama 1984, no K 928, p. 12; ATA du 21.07.2004 [TA.2003.127] cons. 3a et les références; ATA du 12.02.2010 [TA.2009.338] cons. 2 et les références). En l'espèce, la décision du département du 8 juin 2009 expose clairement que le changement d'affectation et la transformation en cause ne sont pas conformes à l'affectation de la zone, en particulier à défaut de lien fonctionnel entre l'atelier de mécanique et l'habitation, rappelle que par conséquent une dérogation est nécessaire, expose les principes légaux et jurisprudentiels applicables aux dérogations et conclut que les motifs avancés par l'intéressé ne constituent pas des circonstances

particulières au sens de la loi, s'agissant de motifs de convenance personnelle ou de nature financière. Bien fondée ou non, cette motivation satisfait aux exigences en la matière et permettait au recourant de la contester en connaissance de cause. En ce qui concerne d'autre part la décision rendue par le Conseil d'Etat sur recours, elle confirme l'acte attaqué pour des motifs semblables. Selon le Conseil d'Etat, en effet, une autorisation exceptionnelle (dérogation) ne se justifie pas, l'intéressé ayant procédé au changement d'affectation sans autres démarches préalables et par pure opportunité et donc pour des motifs de pure convenance personnelle, des avantages économiques ou financiers pour le requérant ne jouant en général qu'un rôle secondaire; il s'agit en outre d'éviter de créer un précédent dans des situations analogues. Certes, la motivation est présentée par le Conseil d'Etat de manière plutôt confuse et ne se prononce pas sur un certain nombre d'arguments du recourant relatifs à l'activité déployée dans l'atelier en cause, à la configuration concrète de la zone ou à l'environnement de la parcelle. Ces éléments seront repris autant que besoin ci-dessous. Toutefois, il ressort clairement de l'acte attaqué que les motifs du recourant n'ont pas été retenus parce qu'ils n'ont pas été jugés déterminants au regard de l'intérêt public jugé prépondérant pour la préservation du caractère de la zone et de la volonté de ne pas créer de précédent. La question de savoir si cette décision est lacunaire au point de constituer une violation du droit d'être entendu peut rester indéterminée, car il apparaît, quant au fond, que l'octroi ou le refus de la dérogation requise nécessite un examen plus approfondi des circonstances du cas, comme cela sera exposé plus loin.

E. 4

a) Le recourant ne remet pas en cause le fait que l'on est en présence d'un changement d'affectation qui, faute de lien fonctionnel, n'est pas possible sans dérogation. A cet égard, la décision attaquée se révèle pertinente et on peut y renvoyer. En vertu de l'article 40 al. 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, des dérogations au plan d'aménagement et à la présente loi peuvent être octroyées si les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies : elles sont justifiées par des circonstances particulières (let. a), elles ne portent pas atteinte à un intérêt public important, notamment à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou d'un bâtiment (let. b) et elles ne causent pas un préjudice sérieux aux voisins (let. c). Les dérogations sont accordées par le conseil communal, après l'approbation du département (art. 40 al. 2 LConstr.). Cela signifie que l'octroi ou le refus d'une dérogation relève de la compétence du département (RJN 2006, p. 236 cons. 3). b) 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. Malgré la complexité et la diversité des intérêts à prendre en considération le refus d'une dérogation est la règle, son octroi l'exception. Une dérogation entre en effet dans le domaine des autorisations exceptionnelles, de sorte qu'on doit faire preuve d'une grande réserve dans son octroi. La possibilité de déroger au système légal doit être réservée aux cas où il s'agit d'éviter des

situations trop rigoureuses que le législateur n'a pas voulues ou lorsque les conditions pour l'octroi d'une dérogation sont précisées dans la loi et qu'elles sont réalisées. De ce point de vue, une disposition prévoyant la possibilité de déroger à certaines règles ne constitue qu'une application particulière du principe de la proportionnalité qui régit l'ensemble du droit administratif. L'octroi restrictif de dérogations vise à sauvegarder la sécurité du droit, c'est-à-dire sa clarté et son unité, et à garantir l'égalité de traitement. En matière de constructions, il est en effet souhaitable que le territoire d'une commune soit en principe régi par les règles dont celle-ci s'est elle-même dotée et que les justiciables soient tous soumis aux mêmes limitations. Un propriétaire ne saurait ainsi obtenir une dérogation pour la seule raison qu'elle lui permettrait de faire un usage optimal de son bien. Le fait que le requérant ait des motifs économiques à la réalisation du projet peut constituer une circonstance particulière susceptible de justifier une dérogation. Ce n'est cependant qu'un critère parmi d'autres et il faut également examiner les solutions alternatives envisageables. En effet, des considérations économiques sont des motifs d'ordre général que l'on retrouve pratiquement toujours. Elles ne créent pas automatiquement des situations particulières qui justifieraient une autorisation exceptionnelle. En ce qui concerne l'évaluation de l'intérêt privé du requérant à la réalisation de son projet, la perte d'un avantage économique et les autres conséquences financières qui peuvent découler du refus d'une dérogation n'ont en règle générale pas une importance déterminante. De même, l'intérêt financier éventuel de la collectivité publique à la réalisation d'un projet, notamment l'intérêt fiscal, ne crée pas un intérêt public justifiant une dérogation.

E. 5

En l'espèce, il convient de relever tout d'abord que la commune a préavisé favorablement l'octroi de la dérogation. Il est évident que ce préavis ne lie pas l'autorité cantonale, mais celle-ci ne peut pas non plus l'ignorer, s'agissant d'un élément parmi d'autres dans l'appréciation qu'elle doit faire. Ce préavis communal n'est en l'occurrence pas motivé, mais cela ne permet pas de l'écarter tacitement, sans demander à l'autorité communale d'explicitier les raisons de son point de vue. A cet égard déjà, un complément d'instruction s'impose. D'autre part, le dossier contient un extrait du cadastre et des vues aériennes du quartier. Ces pièces n'indiquent cependant pas les limites de la zone d'habitation à haute densité en cause. Quoi qu'il en soit, le quartier comprend le chemin [...], qui dessert notamment l'immeuble du recourant et celui de l'opposant K., et comporte – considéré dans son ensemble – la voie de chemin de fer parallèle à ce chemin et, au sud de celle-ci, une rangée d'importants bâtiments industriels, savoir la scierie de [...], une fabrique de tôlerie, une entreprise d'échafaudages, un garage, et d'autres bâtiments commerciaux. Quant aux habitations et parcelles desservies par le chemin [...], elles sont hétéroclites. Il s'agit pour une large part de villas entourées de jardins – dont celle de K. – bordées ou entrecoupées de parcelles de vigne. Entre l'habitation de l'opposant K. et la parcelle du recourant se situe un petit immeuble locatif de trois ou quatre étages et des garages. Plus à l'est se trouvent quelques autres bâtiments locatifs de plusieurs étages. Dans les faits, cette partie de la commune constitue donc actuellement un ensemble mixte qui ne correspond pas ou peu à l'affectation de la zone, censée destinée principalement aux habitations collectives et au degré d'utilisation des terrains prévu par le règlement d'aménagement communal (art. 9.03.3, 9.03.5). On ignore si des projets de construction ou d'autres aménagements dans la zone sont pendants. Sous cette réserve, il est cependant probable que la situation actuelle perdurera encore pendant de nombreuses années. D'autres éléments encore, susceptibles de relever de circonstances particulières du cas au sens de l'article 40 al. 1 let. a LConstr. ,

pourraient aussi entrer en ligne de compte. Même si cela ne confère pas un droit acquis, le fait que l'affectation antérieure – savoir l'entreposage d'engins agricoles et la détention de petits animaux – n'était pas non plus conforme aux règles de la zone actuelle pourrait revêtir un certain poids dans l'appréciation de la situation. D'autre part, l'absence de transformations intérieures et, selon le recourant, l'absence de dépôt de matériel à l'extérieur du bâtiment, peuvent également avoir de l'importance dans l'évaluation de l'impact du changement d'affectation. Enfin, l'existence ou non d'un éventuel préjudice aux voisins (art. 40 al. 1 let. c LConstr.) doit être évoqué, en particulier sous l'angle des possibles nuisances sonores dues éventuellement à l'activité elle-même ou au trafic qu'elle pourrait engendrer. Dès lors, à lui seul, le risque de créer un précédent par l'octroi d'une dérogation dans un tel cas, qui constitue en l'occurrence le principal motif de la décision entreprise, ne justifie pas le refus de dérogation même s'il n'est en soi pas dénué de pertinence. Il doit en effet être relativisé, c'est-à-dire évalué en rapport avec tous les autres éléments censés entrer dans une appréciation globale de la situation. Il se justifie par conséquent de renvoyer la cause au département intimé afin qu'il complète l'instruction du cas et procède à une nouvelle évaluation compte tenu des éléments susmentionnés.

E. 6

Vu l'issue du litige, il est statué sans frais et le recourant a droit à des dépens (art. 47, 48 LPJA). Selon mémoire du 18 avril 2011, le mandataire du recourant demande des honoraires de 3'974.70 francs (frais et TVA compris). L'indemnité due pour la procédure devant la Cour de céans ne saurait couvrir les activités antérieures à la décision attaquée, du 18 novembre 2009. L'activité déterminante du mémoire porte donc sur la période du 5 au 8 janvier 2010, savoir sur 8 heures 05. Compte tenu du fait que le mandataire avait alors déjà une connaissance approfondie du dossier puisqu'il est intervenu précédemment durant la première instance de recours, ainsi que de la difficulté de la cause (art. 49, 58 de l'arrêté temporaire du 22.12.2010 ; RSN 164.11), il y a lieu d'estimer l'activité totale requise en seconde instance à quelque 4 heures et le tarif adéquat à 250 francs/heure. Aux honoraires par 1'000 francs il convient d'ajouter des débours forfaitaires de 100 francs (10 %) et la TVA à 7,6 %, ce qui conduit au montant total de 1'183.60 francs.

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