

NE_GERICHTE CDP.2020.266 vom 5. Mai 2020

NE Tribunal cantonal, 2020-05-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2020.266_d20200505

FR: NE_GERICHTE CDP.2020.266 du 5 mai 2020

IT: NE_GERICHTE CDP.2020.266 del 5 maggio 2020

Regeste

Aménagement du territoire. Autonomie communale. Refus d'entrer en matière sur une demande d'installer un « food truck » sur le territoire communal.

Erwägungen

E. 1

a) Une décision par laquelle une autorité de recours annule la décision de l'autorité inférieure et lui renvoie la cause pour complément d'instruction et nouvelle décision ne met pas un terme à la procédure et doit être considérée comme une décision incidente (RJN 2015, p. 515). Or, selon la jurisprudence développée à propos de l'article 93 al. 1 LTF (notamment ATF 141 II 14 , 140 V 32 , 134 II 124 , 133 V 477), que la Cour de céans a transposée dans son droit cantonal (RJN 2018, p. 802), une telle décision ne peut faire l'objet d'un recours séparé que si elle est de nature à causer un préjudice irréparable (let. a) ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). b) En l'espèce, quand bien même le dispositif de la décision du Conseil d'Etat du 6 juillet 2020 admet le recours de X._____ contre la décision du 5 mai 2020 du conseil communal, sans formellement annuler celle-ci et renvoyer la cause à cette autorité pour qu'elle rende une nouvelle décision, cet acte n'en constitue pas moins une décision incidente qui ne peut faire l'objet d'un recours séparé qu'aux conditions de l'article 93 LTF . Son dispositif lacunaire relève en effet plus d'un oubli que d'une volonté délibérée du Conseil d'Etat de n'attacher aucun effet contraignant à sa décision. On en veut pour preuve le contenu explicite du considérant 4.1 selon lequel : « la décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée au Conseil communal pour qu'il examine le projet du recourant dans le cadre d'une procédure de permis de construire simplifiée, y compris du point de vue de l'égalité de traitement avec la remorque exploitée à proximité pour la vente de poisson ». Cela étant dit, la jurisprudence admet qu'il peut résulter un préjudice irréparable au sens de l'article 93 al. 1 let. a LTF pour une commune qui doit se soumettre aux injonctions de l'autorité de recours : en effet , on ne peut pas exiger d'une commune, qui peut invoquer son autonomie au sens de l'article 50 Cst. féd., de donner suite à une injonction qu'elle considère comme infondée, pour plus tard contester sa propre décision (arrêt du TF du 30.09.2019 [1C_643/2018] cons. 1.1 et les références citées.). Tel est le cas en l'espèce, la Commune d'Hauterive estimant que le Conseil d'Etat a violé son autonomie communale en la privant de son droit d'interdire provisoirement l'installation d'un food truck dans le but de régler cette question dans le cadre de la révision en cours de son plan d'aménagement local. Le recours, interjeté au surplus dans les formes et délai légaux, est dans cette mesure recevable.

E. 2

a) En principe, seul le dispositif d'une décision peut être attaqué par un recours et non pas ses motifs, car seul le dispositif acquiert force de chose jugée. La portée exacte de celui-ci se détermine à la lumière des motifs de l'arrêt. Les considérants du jugement, lorsque le dispositif n'y renvoie pas précisément, ne sont pas contraignants pour l'administration (arrêt du TF du 26.04.2017 [8C_589/2016] cons. 3.2 et les références citées). b) En l'occurrence, le dispositif de la décision litigieuse se limite à indiquer que le « recours de B.X._____ contre la décision du 5 mai 2020 du Conseil communal d'Hauterive est admis », sans trancher le sort de cette décision. Appliqué scrupuleusement, le principe rappelé ci-dessus devrait ainsi conduire la Cour de céans à déclarer irrecevable le recours – qui tend à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat – puisque concrètement le dispositif de celle-ci n'a aucun effet contraignant pour la recourante, de sorte qu'elle n'aurait aucun intérêt digne de protection à en demander l'annulation (art. 32 let. a LPJA a contrario). Outre qu'une telle solution serait insatisfaisante du point de vue de la sécurité juridique, elle serait par ailleurs excessivement formaliste, l'incomplétude du dispositif relevant à l'évidence d'une omission (cf. supra cons. 1b). Il y a par conséquent lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 3

Selon l'article 50 al. 1 Cst. féd., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie ainsi de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par-là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 145 I 52 cons. 3.1 ; 139 I 169 cons. 6.1 ; 138 I 242 cons. 5.2). En droit cantonal neuchâtelois, les communes bénéficient d'une liberté d'appréciation suffisamment importante en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de police des constructions pour que leur soit reconnue une autonomie protégée par le droit constitutionnel (art. 5 al. 1 let. k Cst./NE [RS 131.233] ; 30 ch. 5 let. f de la loi cantonale du 21 décembre 1964 sur les communes [LCo; RS/NE 171.1] ; art. 24 de la loi du 25 mars 1996 sur les constructions [LConstr. ; RS/NE 720.0] ; arrêt du TF du 30.09.2019 [1C_643/2018] cons. 3.1 et les références citées). Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de construction et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 2 al. 3 LAT ; arrêt du TF du 14.09.2020 [1C_419/2019] cons. 2.2). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation (Aemisegger/Haag in Commentaire pratique LAT: Autorisations de construire, protection juridique et procédure, 2020, n. 84 ad art. 33 LAT). Elle ne doit cependant pas seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire, ce qui serait contraire à l'article 33 al. 3 let. b LAT (ATF 145 I 52 cons. 3.6). Conformément aux articles 46 et 49 Cst. féd., l'autorité de recours doit en particulier sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur (ATF 145 I 52 cons. 3.6 ; 138 I 305 cons. 1.4.3 ; arrêts du TF du 09.04.2020 [1C_279/2019] cons. 2.1 et du 11.12.2019 [1C_450/2018] cons. 3.1.3). Sur des éléments susceptibles de heurter le droit supérieur, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (arrêts du TF du 25.08.2017

[1C_540/2016] cons. 2.2, in JdT 2017 I p. 303 et du 11.12.2019 [1C_450/2018] cons. 3.1.3). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (arrêt du TF du 14.09.2020 [1C_419/2019] cons. 2.2 et les références citées). Ont été considérés comme tels, le besoin en zone à bâtir affectée par l'impossibilité de construire des résidences secondaires (arrêt du TF du 14.09.2020 [1C_419/2019] cons. 2.7) ; l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire (ATF 146 II 367 cons. 3.2.2) ou encore les intérêts publics consacrés par la législation fédérale en matière de télécommunications et l'obligation de couverture qui incombe aux opérateurs de téléphonie mobile (arrêt du TF du 30.09.2019 [1C_643/2018] cons. 4.1.3).

E. 4

En l'espèce, la recourante estime qu'en l'obligeant à examiner le projet de X. _____ dans le cadre d'une procédure de permis de construire, motif pris que le refus opposé ne reposerait sur aucune base légale, le Conseil d'Etat n'a pas pris en compte son droit de refuser temporairement l'installation d'un food truck – soit d'éviter de créer un précédent – tant qu'elle n'a pas mené à terme une réflexion d'ensemble sur ce type d'aménagement dans le cadre de la révision actuellement en cours de son plan d'aménagement local. A tort. Certes, ni le droit fédéral, ni le droit cantonal neuchâtelois ne contiennent des dispositions réglementant l'installation et l'exploitation d'un food truck, que la recourante n'aurait pas pris en considération au moment de se prononcer. Constatant que le « développement des food trucks (les véhicules de "cuisines ambulantes") et leur succès auprès de la population sont croissants », le canton de Neuchâtel s'est en effet contenté de fixer un cadre du point de vue de la police du commerce (<https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAV/commerces/Pages/Food-trucks.aspx>), que le SCAV a concrétisé, le 14 mars 2018, dans « une marche à suivre ». Du point de vue de l'aménagement du territoire et des constructions, la question de l'installation d'un food truck ressortit donc au droit communal qui, dans cette mesure, peut être qualifié d'autonome. Il paraît en outre judicieux de la part de la commune recourante de vouloir adopter en la matière une réglementation uniforme et cohérente compte tenu des nombreuses questions que posent ces installations (emplacement, horaires, nuisances, sécurité, déchets, etc.). Il n'en demeure pas moins que les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (art. 21 LAT), y compris pour la recourante, et qu'une interdiction pure et simple – même temporaire – ne doit pas paralyser un projet qui ne compromettrait pas la planification envisagée ; c'est l'expression du principe de la proportionnalité selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens (arrêt du TF du 20.12.2011 [1C_578/2010] cons. 3 non publié aux ATF 138 I 131). Dans le cas particulier, le refus de principe de la recourante (« c'est tout simplement qu'elle n'en veut pas sur le territoire de la commune », cf. cons. 2 de la décision attaquée), sans examen in concreto de la demande de X. _____ en application du droit en vigueur, contrevient manifestement à ce principe. La crainte exprimée par la commune « de se lier inutilement les mains dans le cadre d'autres requêtes de ce type » ne saurait justifier un tel refus. D'une part, il n'est pas démontré que l'examen de cette demande (voire d'autres) mettrait en péril la révision en cours de son plan d'aménagement sur la question des food trucks. Au demeurant, les autorisations (provisoires) que, cas échéant, elle pourrait être

amenée à accorder avant l'adoption de la planification envisagée, ne l'engageraient pas pour l'avenir. D'autre part, le risque qu'en statuant au cas par cas, la recourante ne puisse pas maîtriser l'aménagement et les affectations de son territoire et qu'elle crée des inégalités de traitement, n'est pas davantage fondé. Car, ainsi que le rappelle la « Marche à suivre » établie par le SCAV au chiffre 9 (« Compétences communales ») : « Les communes fixent les emplacements autorisés, les horaires d'ouverture, les durées d'utilisation maximales des emplacements, les règles d'utilisation du domaine public, la possibilité d'aménagement d'un espace de consommation sur place, l'éventuelle diffusion de musique, les règles de respect du voisinage et d'autres conditions particulières éventuelles. Elles veillent également à la possibilité d'un accès à des toilettes à proximité si l'activité du food truck dépasse une demi-journée au même emplacement. » Dans l'attente d'une réglementation uniforme, les réponses que la recourante doit apporter aux questions recensées ci-dessus ne sont, a priori, pas de nature à lui faire perdre la maîtrise de l'aménagement et de l'affectation de son territoire, respectivement à créer des inégalités de traitement qui ne seraient pas justifiées par les circonstances. En définitive, en annulant la décision communale et en imposant à la recourante de se prononcer sur la demande de X. _____ à l'aune du droit en vigueur, le Conseil d'Etat n'a pas violé l'autonomie dont la Commune d'Hauterive peut se prévaloir en matière de planification.

E. 5

Il découle de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté, sans frais (art. 47 al. 2 LPJA). Assisté d'un mandataire, X. _____ a droit à des dépens à la charge de la recourante, qui peuvent être fixés à 791.60 francs compte tenu du temps consacré par Me C. _____ à la défense des intérêts de sa cliente (2 h 30), selon son mémoire de frais et honoraires du 17 août 2020.

E. 50

Cst. féd., de donner suite à une injonction qu'elle considère comme infondée, pour plus tard contester sa propre décision (arrêt du TF du 30.09.2019 [1C_643/2018] cons. 1.1 et les références citées.). Tel est le cas en l'espèce, la Commune d'Hauterive estimant que le Conseil d'Etat a violé son autonomie communale en la privant de son droit d'interdire provisoirement l'installation d'un food truck dans le but de régler cette question dans le cadre de la révision en cours de son plan d'aménagement local. Le recours, interjeté au surplus dans les formes et délai légaux, est dans cette mesure recevable.

2.a) En principe, seul le dispositif d'une décision peut être attaqué par un recours et non pas ses motifs, car seul le dispositif acquiert force de chose jugée. La portée exacte de celui-ci se détermine à la lumière des motifs de l'arrêt. Les considérants du jugement, lorsque le dispositif n'y renvoie pas précisément, ne sont pas contraignants pour l'administration (arrêt du TF du 26.04.2017 [8C_589/2016] cons. 3.2 et les références citées).

b) En l'occurrence, le dispositif de la décision litigieuse se limite à indiquer que le « recours de B.X. _____ contre la décision du 5 mai 2020 du Conseil communal d'Hauterive est admis », sans trancher le sort de cette décision. Appliqué scrupuleusement, le principe rappelé ci-dessus devrait ainsi conduire la Cour de céans à déclarer irrecevable le recours qui tend à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat puisque concrètement le dispositif de celle-ci n'a aucun effet contraignant pour la recourante, de sorte qu'elle n'aurait aucun intérêt digne de protection à en demander l'annulation (art.

32 let. aLPJAa contrario). Outre qu'une telle solution serait insatisfaisante du point de vue de la sécurité juridique, elle serait par ailleurs excessivement formaliste, l'incomplétude du dispositif relevant à l'évidence d'une omission (cf. supra cons. 1b). Il y a par conséquent lieu d'entrer en matière sur le fond.

3. Selon l'article 50 al. 1 Cst. féd., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie ainsi de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par-là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 145 I 52cons. 3.1 ; 139 I 169cons. 6.1 ; 138 I 242cons. 5.2).

En droit cantonal neuchâtelois, les communes bénéficient d'une liberté d'appréciation suffisamment importante en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de police des constructions pour que leur soit reconnue une autonomie protégée par le droit constitutionnel (art. 5 al. 1 let. kCst./NE[RS 131.233] ; 30 ch. 5 let. f de la loi cantonale du 21 décembre 1964 sur les communes [LCo; RS/NE 171.1] ; art. 24 de la loi du 25 mars 1996 sur les constructions [LConstr.; RS/NE 720.0] ; arrêt du TF du 30.09.2019 [1C_643/2018]cons. 3.1 et les références citées).

Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de construction et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 2 al. 3 LAT ; arrêt du TF du 14.09.2020 [1C_419/2019]cons. 2.2). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation (Aemisegger/Haagin Commentaire pratique LAT: Autorisations de construire, protection juridique et procédure, 2020, n. 84 ad art. 33 LAT). Elle ne doit cependant pas seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire, ce qui serait contraire à l'article 33 al. 3 let. b LAT (ATF 145 I 52cons. 3.6). Conformément aux articles 46 et 49 Cst. féd., l'autorité de recours doit en particulier sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur (ATF 145 I 52cons. 3.6 ; 138 I 305cons. 1.4.3 ; arrêts du TF du 09.04.2020 [1C_279/2019]cons. 2.1 et du 11.12.2019 [1C_450/2018]cons. 3.1.3). Sur des éléments susceptibles de heurter le droit supérieur, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (arrêts du TF du 25.08.2017 [1C_540/2016]cons. 2.2, in JdT 2017 I p. 303 et du 11.12.2019 [1C_450/2018]cons. 3.1.3). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (arrêt du TF du 14.09.2020 [1C_419/2019]cons. 2.2 et les références citées). Ont été considérés comme tels, le besoin en zone à bâtir affectée par l'impossibilité de construire des résidences secondaires (arrêt du TF du 14.09.2020 [1C_419/2019]cons. 2.7) ; l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire (ATF 146 II 367cons. 3.2.2) ou encore les intérêts publics consacrés par la législation fédérale en matière de télécommunications et l'obligation de couverture

qui incombe aux opérateurs de téléphonie mobile (arrêt du TF du 30.09.2019 [1C_643/2018] cons. 4.1.3).

4. En l'espèce, la recourante estime qu'en l'obligeant à examiner le projet de X. _____ dans le cadre d'une procédure de permis de construire, motif pris que le refus opposé ne reposerait sur aucune base légale, le Conseil d'Etat n'a pas pris en compte son droit de refuser temporairement l'installation d'un food truck ■ soit d'éviter de créer un précédent ■ tant qu'elle n'a pas mené à terme une réflexion d'ensemble sur ce type d'aménagement dans le cadre de la révision actuellement en cours de son plan d'aménagement local. A tort. Certes, ni le droit fédéral, ni le droit cantonal neuchâtelois ne contiennent des dispositions réglementant l'installation et l'exploitation d'un food truck, que la recourante n'aurait pas pris en considération au moment de se prononcer. Constatant que le «développement des food trucks (les véhicules de "cuisines ambulantes") et leur succès auprès de la population sont croissants», le canton de Neuchâtel s'est en effet contenté de fixer un cadre du point de vue de la police du commerce (<https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAV/commerces/Pages/Food-trucks.aspx>), que le SCAV a concrétisé, le 14 mars 2018, dans «une marche à suivre». Du point de vue de l'aménagement du territoire et des constructions, la question de l'installation d'un food truck ressortit donc au droit communal qui, dans cette mesure, peut être qualifié d'autonome. Il paraît en outre judicieux de la part de la commune recourante de vouloir adopter en la matière une réglementation uniforme et cohérente compte tenu des nombreuses questions que posent ces installations (emplacement, horaires, nuisances, sécurité, déchets, etc.). Il n'en demeure pas moins que les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (art. 21 LAT), y compris pour la recourante, et qu'une interdiction pure et simple ■ même temporaire ■ ne doit pas paralyser un projet qui ne compromettrait pas la planification envisagée ; c'est l'expression du principe de la proportionnalité selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens (arrêt du TF du 20.12.2011 [1C_578/2010] cons. 3 non publié aux ATF 138 I 131). Dans le cas particulier, le refus de principe de la recourante («c'est tout simplement qu'elle n'en veut pas sur le territoire de la commune», cf. cons. 2 de la décision attaquée), sans examen concret de la demande de X. _____ en application du droit en vigueur, contrevient manifestement à ce principe. La crainte exprimée par la commune «de se lier inutilement les mains dans le cadre d'autres requêtes de ce type» ne saurait justifier un tel refus. D'une part, il n'est pas démontré que l'examen de cette demande (voire d'autres) mettrait en péril la révision en cours de son plan d'aménagement sur la question des food trucks. Au demeurant, les autorisations (provisoires) que, cas échéant, elle pourrait être amenée à accorder avant l'adoption de la planification envisagée, ne l'engageraient pas pour l'avenir. D'autre part, le risque qu'en statuant au cas par cas, la recourante ne puisse pas maîtriser l'aménagement et les affectations de son territoire et qu'elle crée des inégalités de traitement, n'est pas davantage fondé. Car, ainsi que le rappelle la «Marche à suivre» établie par le SCAV au chiffre 9 (« Compétences communales ») :

« Les communes fixent les emplacements autorisés, les horaires d'ouverture, les durées d'utilisation maximales des emplacements, les règles d'utilisation du domaine public, la possibilité d'aménagement d'un espace de consommation sur place, l'éventuelle diffusion de musique, les règles de respect du voisinage et d'autres conditions particulières éventuelles. Elles veillent également à la possibilité d'un accès à des toilettes à proximité si l'activité du food truck dépasse une demi-journée au même emplacement. »

Dans l'attente d'une réglementation uniforme, les réponses que la recourante doit apporter aux questions recensées ci-dessus ne sont, a priori, pas de nature à lui faire perdre la maîtrise de l'aménagement et de l'affectation de son territoire, respectivement à créer des inégalités de traitement qui ne seraient pas justifiées par les circonstances.

En définitive, en annulant la décision communale et en imposant à la recourante de se prononcer sur la demande de X. _____ à l'aune du droit en vigueur, le Conseil d'Etat n'a pas violé l'autonomie dont la Commune d'Hauterive peut se prévaloir en matière de planification.

5. Il découle de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté, sans frais (art. 47 al. 2 LPJA). Assisté d'un mandataire, X. _____ a droit à des dépens à la charge de la recourante, qui peuvent être fixés à 791.60 francs compte tenu du temps consacré par Me C. _____ à la défense des intérêts de sa cliente (2 h 30), selon son mémoire de frais et honoraires du 17 août 2020.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Statue sans frais.

3. Alloue à X. _____ une indemnité de dépens de 791.60 francs à la charge de la recourante.

Neuchâtel, le 15 avril 2021

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