

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.1 vom 13. Januar 2010

Ne Jurisprudence Adm, 2010-01-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.1

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.1 du 13 janvier 2010

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.1 del 13 gennaio 2010

Regeste

Les propriétaires d'un bien-fonds sis en zone agricole ont monté une piscine sans autorisation. Quand bien même certains services de l'Etat ont émis un préavis favorable, si l'un d'eux est négatif, il appartient au SAT, chargé du préavis de synthèse, de veiller à leur coordination. En l'espèce, il était en droit de préaviser négativement la demande de mise en conformité. La piscine n'est pas conforme à la zone agricole, de sorte qu'elle ne peut pas bénéficier d'une autorisation ordinaire. Elle ne peut pas davantage bénéficier d'une dérogation au sens de l'article 24 LAT car elle n'est pas imposée par sa destination, quand bien même elle pourrait servir de réservoir en cas d'incendie. L'ordre de démontage est conforme au principe de la proportionnalité et répond à un intérêt public prépondérant. Rejet du recours.

Volltext

A.

Mme A. est propriétaire de l'article *** du cadastre des X. Ce bien-fonds est sis en zone agricole et comprend, outre une place-jardin, des pâturages et des bois, une habitation, un garage et un atelier. Selon la mention inscrite au registre foncier, il s'agit d'un immeuble non agricole au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) en dehors de la zone à bâtir.

B.

Mme A. (l'intéressée, respectivement la recourante) a installé sur le bien-fonds précité une piscine hors sol, mise à niveau avec un plancher de bois et recouverte d'un abri télescopique, sans bénéficier d'un permis de construire. Suite à une information de la commune des X., le service de l'aménagement du territoire (SAT) a interpellé l'intéressée par courrier du 13 novembre 2008, l'informant qu'il l'avait dénoncée au Ministère public et la priant de déposer un dossier de plans.

C.

Dans un courrier du 29 décembre 2008, l'intéressée a expliqué au SAT qu'elle avait pensé que son bien-fonds n'était plus en zone agricole, vu qu'il s'y trouvait une maison d'habitation avec un atelier de menuiserie. Par conséquent, elle avait cru qu'il n'était pas nécessaire de déposer des plans pour installer dans son jardin une piscine hors sol, démontable en tout temps.

Le 8 janvier 2009, l'intéressée a déposé des plans et une demande de dérogation hors zone à bâtir. Ceux-ci ont été transmis le 15 janvier 2009 au SAT par le Conseil communal, avec un préavis favorable.

Mis à l'enquête du 6 février au 9 mars 2009, lesdits plans n'ont suscité aucune opposition.

D.

Le 19 mars 2009, le SAT écrit à l'intéressée que sa piscine couverte n'avait pas de vocation agricole, que son implantation hors zone à bâtir n'était pas objectivement dictée par sa destination et répondait à des motifs de convenance personnelle. Considérant qu'une telle construction constituait une violation grave du principe fondamental de la séparation des zones à bâtir de celles de non bâtir, le SAT a informé l'intéressée qu'il envisageait de proposer au chef du Département de la gestion du territoire (DGT) de refuser d'accorder la dérogation et d'ordonner la démolition de la piscine, et lui a donné le droit d'être entendu.

E.

Le 13 avril 2009, l'intéressée s'est exprimée, expliquant qu'elle et son époux avaient acquis une piscine hors sol sans penser violer la loi, puis l'avaient mise à niveau avec un plancher, servant également de démonstration pour les clients de son époux (menuisier), et que suite à la noyade d'un chat, craignant pour la vie de leurs petits-enfants, ils avaient installé un abri télescopique. L'intéressée a sollicité l'autorisation de garder la piscine l'été avec l'abri et a proposé de démonter l'abri l'hiver et de recouvrir la piscine de panneaux afin de la rendre invisible et inutilisable tout en gardant de l'eau en cas de pénurie ou d'incendie.

F.

Par décision spéciale du 30 avril 2009, le chef du DGT a refusé d'accorder la dérogation requise en vue de légaliser après coup la piscine couverte et a ordonné le démontage de l'abri ainsi que le remplissage du bassin par du tout-venant recouvert d'une couche de terre végétale ensemencée. Pour l'essentiel, il a répété que l'implantation d'une piscine hors zone à bâtir, non conforme à la zone agricole, n'était pas objectivement dictée par sa destination. Le chef du DGT a ajouté que la constitution d'une réserve incendie était certes recommandée par l'ECAP compte tenu de l'absence de réseau d'eau mais n'en constituait pas moins un motif de convenance personnelle. En choisissant d'habiter une maison sise hors zone à bâtir, l'intéressée savait ou devait savoir que l'équipement du secteur était imparfait et en avait donc accepté les risques. Le chef du DGT a encore considéré que la seule mesure permettant de rétablir l'état conforme au droit, en présence d'une violation grave des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, consistait à ordonner le démontage de l'installation.

G.

Vu cette décision, le préavis de synthèse du SAT du 5 mai 2009 fut négatif.

Par décision du 18 mai 2009, le Conseil communal a donc refusé d'accorder le permis de construire. Il a notifié la décision du DGT simultanément à la sienne.

H.

Par mémoire du 26 juin 2009, l'intéressée et son époux ont recouru contre la décision du Conseil communal. Ils ont relevé qu'ils avaient obtempéré en déposant les plans afin de légaliser leur construction et que tous les services concernés excepté le SAT étaient favorables à la mise en conformité, notamment l'ECAP et le commandant des sapeurs pompiers de B.

I.

Répondant au service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours (ci-après: le service juridique) qui les priaient de préciser s'ils recouraient aussi contre la décision du DGT et cas échéant de compléter leur motivation, les recourants ont déposé un mémoire complémentaire le 14 juillet 2009. Ils ont indiqué qu'ils recouraient [également] contre la décision spéciale et répété qu'il s'agissait d'une construction mobilière hors sol, démontable en 48h, que le plancher était un atout pour les clients de la menuiserie et que la contenance du bassin de 40 m³n'était pas négligeable en cas d'incendie, le lieu étant dépourvu de réseau d'eau et les citernes d'une capacité de 25 m³. Par ailleurs, les recourants se sont déclarés stupéfaits, après avoir consulté leur dossier, qu'une dérogation ait été retournée au service de la faune et ils ont allégué que l'administrateur communal avait fait preuve d'un abus de pouvoir afin de nuire à leur demande de permis de construire.

J.

Le 31 août 2009, les recourants se sont acquittés d'une avance de frais de Fr. 880.--.

K.

Le Conseil communal a déposé son dossier et ses observations le 28 septembre 2009. S'agissant de l'accusation portée par les recourants, il a précisé qu'en octobre 2008, la commune avait eu à traiter plusieurs affaires de constructions illégales, que dans un courrier électronique adressé le 23 octobre 2008 au SAT, l'administrateur communal avait souligné le fait que la recourante était la fille d'un administré dont le fils avait également procédé à une construction illégale, que cette remarque devait être considérée comme une maladresse et non une volonté de nuire à la recourante, comme cela lui avait déjà été expliqué. Quant au fond, le Conseil communal a réitéré son soutien à la piscine, relevant que celle-ci s'intégrait parfaitement au paysage.

L.

Le 12 octobre 2009, le chef du DGT a, à son tour, déposé son dossier et ses observations, se référant à sa décision et concluant au rejet du recours. Il a ajouté qu'en cas de refus d'une dérogation au sens de l'article 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, les autres dérogations nécessaires qui pourraient être accordées (distance à la forêt, par exemple) ne devaient pas être notifiées puisqu'elles étaient inutiles et contradictoires, ceci en vertu du principe de la coordination des procédures.

Le 23 octobre 2009, le service juridique a transmis les observations du Conseil communal et du DGT aux recourants, les informant qu'ils pouvaient formuler des remarques dans les vingt jours, s'ils le souhaitaient.

Les recourants ne se sont pas manifestés.

Considérant en droit:

1.

Déposé le 26 juin 2009 dans les formes et délai légaux, et complété le 14 juillet 2009, le recours est déclaré recevable

2.

Il convient tout d'abord d'examiner les griefs des recourants quant aux préavis des services de l'Etat et l'attitude de l'administrateur communal.

2.1.

Au sens de l'article 29 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. Avant d'octroyer ledit permis, le Conseil communal sollicite le préavis des services concernés de l'Etat (art. 31, al. 1 LConstr.). Selon l'article 58 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, le SAT est chargé de mettre le dossier en circulation dans les services concernés, de façon à recueillir leurs préavis et d'envoyer au Conseil communal un préavis de synthèse, comprenant les préavis des différents services concernés. Il sied encore de relever que lorsque le projet nécessite des décisions de plusieurs autorités, la coordination est assurée par le SAT (art. 30, al.1 LConstr.). En vertu de l'article 25a, al. 2, let. d LAT, le SAT doit notamment veiller à la concordance matérielle des décisions. Celles-ci ne doivent pas être contradictoires (art. 25a, al. 3 LAT).

C'est donc fondé sur ces dispositions que le SAT a sollicité des préavis des services concernés, soit agriculture, "faune forêts nature", protection de l'environnement, bureau de la prévention (ECAP), architecte cantonal. Chaque préavis concerne son domaine propre et il n'est pas exclu qu'un service préavise favorablement un projet et d'autres non. Le SAT, chargé de réunir tous ces préavis ■ ainsi que le sien ■ dans un préavis de synthèse, doit examiner s'ils concordent. En l'occurrence, le SAT a considéré que les conditions de l'article 24 LAT n'étaient pas remplies, de sorte qu'il était exclu d'autoriser a posteriori la piscine litigieuse. Par conséquent, dans le cadre de son devoir de coordination matérielle, il était en droit de ne pas citer dans le préavis de synthèse les préavis favorables des autres services, notamment celui du service "faune forêts nature" ou celui de l'ECAP. Sur ce point, le grief des recourants ne saurait donc être retenu.

2.2.

S'agissant de "l'abus de pouvoir" qu'aurait commis l'administrateur communal, il y a lieu de relever ce qui suit. Dans un courrier électronique adressé le 23 octobre 2008 au SAT, l'administrateur communal relevait qu'il avait un nouveau cas de construction illicite en zone agricole à signaler, outre ceux de B. M. (étranger à la présente procédure) et de C., soit une piscine couverte sur le bien-fonds ***, "propriété de A. (fille de D. !)". Suite à quelques malentendus et sans entrer dans le détail, les recourants soutiennent que cela aurait nui à leur demande de permis de construire. Or, l'on constate au dossier que le 15 janvier 2009, le même administrateur transmettait la demande de permis de construire au SAT en relevant que le Conseil communal était favorable à cette construction et était satisfait que la recourante se mette en conformité. Suite à une séance d'explications avec les recourants le 29 juin 2009, le Conseil communal a adressé le 8 juillet 2009 un courrier au SAT, le priant de ne pas tenir compte des termes entre parenthèses dans le courrier électronique de l'administrateur susmentionné. Dans ses observations du 28 septembre 2009, le Conseil communal a confirmé son soutien au projet de la recourante et a présenté des excuses pour la maladresse de l'administrateur communal.

Compte tenu du soutien clairement affiché du Conseil communal à la piscine litigieuse, l'autorité de céans, qui n'a à se prononcer ici que sur ce dossier et non sur ceux de tiers, ne voit pas en quoi la remarque entre parenthèses de l'administrateur, ressentie comme inappropriée par les recourants, influencerait l'issue de la cause. Au demeurant, les autorités chargées d'appliquer le droit de l'aménagement du territoire et des constructions sont tenues par des règles précises et complexes émanant du droit fédéral en matière de constructions

hors zone à bâtir et la remarque d'un membre d'une administration communale, peut-être lassé d'assister une certaine multiplication des constructions illégales dans la commune, ne fait pas partie des éléments dont l'autorité doit tenir compte. Autrement dit, le fait qu'un membre de la famille de la recourante puisse éventuellement avoir violé la loi sur les constructions est sans incidence sur l'issue de la présente cause. Sur ce point non plus, le grief des recourants ne saurait être retenu.

3.

3.1.

Selon l'article 22, alinéa 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation. Les notions de construction et d'installation sont de droit fédéral de sorte que le droit cantonal ne peut y déroger. Elles couvrent tous les aménagements durables créés de la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils aient un effet sur l'équipement ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Les constructions mobilières fixées au sol pour une certaine durée sont également comprises dans cette définition. À ce propos, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser qu'une piscine hors sol d'une certaine dimension constituait un ouvrage entraînant une occupation complète du sol en dépit de son caractère amovible ou démontable, car au regard de son importance, il ne s'agissait pas d'une installation de nature temporaire (RDAF 1989 p. 82, cité in RDAF 2000 p. 84 consid. 2). De même, la jurisprudence a eu l'occasion de juger qu'un abri de piscine télescopique sur roulettes de 120 m³(10m x 6m x 2m) avait un lien étroit avec le sol et modifierait sensiblement la configuration des lieux, si bien qu'il constituait un ouvrage soumis à autorisation (RDAF 2000 p. 404 consid. 2b).

3.2.

En l'occurrence, il ressort de la demande de permis de construire que la piscine des recourants présente une longueur de 9.15 m et une largeur de 4.70 m, soit des dimensions qui ne sont pas celles d'une simple pataugeoire gonflable pour petits enfants. Vu ces dimensions et le caractère durable de l'installation, la piscine, même hors sol, et l'abri télescopique, même démontable, ont un lien étroit avec le sol et modifient sensiblement l'espace extérieur, de sorte que c'est à juste titre que le DGT, par le SAT, a exigé le dépôt d'une demande de permis de construire (cf. encore à ce sujet la circulaire du SAT relative aux piscines, consultable sur son site internet:<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=15577>).

4.

4.1.

Il n'est pas contesté que le bien-fonds dont est propriétaire la recourante est situé en zone agricole. À ce propos, l'on relèvera que la mention au registre foncier "LDFR/immeuble non agricole en dehors de la zone à bâtir" signifie seulement que l'immeuble n'est plus soumis à la loi fédérale sur le droit foncier rural, laquelle a notamment pour but d'encourager la propriété foncière rurale et de renforcer la position de l'exploitant agricole à titre personnel. Le bien-fonds *** reste toutefois assujéti aux règles de l'aménagement du territoire, qui poursuivent un autre but, celui d'assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1er, al. 1 LAT). La mention au registre foncier précise d'ailleurs que l'immeuble est situé hors zone à bâtir.

4.2.

Selon l'article 22, alinéa 2 LAT, le permis de construire est délivré si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé. En l'occurrence, il n'est pas non plus contesté qu'une piscine destinée aux loisirs n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole, de sorte qu'il faut examiner les conditions d'une dérogation. Au sens de l'article 24 LAT, en dérogation à l'article 22 LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Selon la jurisprudence, pour qu'une nouvelle construction soit "imposée par sa destination" hors de la zone d'urbanisation, il faut que des raisons objectives ■ techniques, économiques ou découlant de la configuration du sol ■ justifient la réalisation de l'ouvrage projeté à l'emplacement prévu. Cette question doit être tranchée sur la base de critères objectifs, sans que l'on puisse tenir compte des idées ou des désirs du requérant ni de ses convenances ou de son confort personnel. L'autorité doit se montrer stricte dans l'examen de ces exigences afin d'éviter une dispersion des constructions en dehors de la zone à bâtir (RDAF 2000 p. 84 consid. 4 et les nombreux arrêts cités).

4.3.

Dans le cas d'espèce, comme l'a constaté le DGT, il n'existe aucun motif justifiant objectivement l'implantation de la piscine en zone agricole. L'autorité de céans comprend bien qu'il soit agréable pour les recourants de disposer d'une piscine devant chez eux en été mais ce motif est de l'ordre de la convenance personnelle, de sorte qu'il ne peut être retenu, au sens de la jurisprudence précitée. Les recourants objectent que la piscine constitue un réservoir d'eau appréciable, vu son volume, en cas d'incendie. En effet, selon un courrier du 9 janvier 2009 de l'ECAP, le secteur est dépourvu de réseau d'eau et de réserve incendie. Cependant, cela est le cas pour un grand nombre d'habitations isolées de la région (exploitations agricoles anciennes ou encore exploitées), qui ne disposent pas de piscines d'agrément dans un but de protection contre les incendies. Au surplus, la recourante savait, en s'installant à l'extérieur du milieu bâti, quels en étaient les inconvénients, notamment un accès à l'eau réduit. Il résulte de ce qui précède que c'est avec raison que le DGT a retenu que la piscine n'était pas imposée par sa destination en zone agricole. Par conséquent, les conditions d'octroi d'une dérogation au sens de l'article 24 LAT ne sont pas remplies.

5.

Il convient encore d'examiner si l'ordre de démontage contenu dans la décision du DGT est conforme aux principes de la légalité et de la proportionnalité, et répond à un intérêt public.

5.1.

En vertu de l'article 46, alinéa 1, lettre d LConstr., lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi ou aux autorisations délivrées, les instances compétentes peuvent ordonner notamment la remise en état, l'entretien, la modification, la suppression ou la démolition. Hors de la zone d'urbanisation, ces mesures sont de la compétence du département (art. 46a LConstr.). L'article 64 LCAT a une teneur semblable. Par conséquent, le DGT est bien légitimé à ordonner le démontage de la piscine litigieuse.

5.2.

Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur. L'autorité doit renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (arrêt du TF 1A.78/2005 du 19 janvier 2006).

5.3.

En l'espèce, la piscine et l'abri violent fondamentalement le droit fédéral de l'aménagement du territoire. La séparation entre zone à bâtir et zones non constructibles est en effet un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40 in arrêt du TF 1C_170/2008 du 22 août 2008). La surface soustraite à la zone agricole est de 43 m² (9.15 m x 4.70 m), de sorte que l'atteinte portée au droit fédéral n'est pas négligeable. S'agissant du coût de la remise en état des lieux, celui-ci n'est pas chiffré dans le dossier mais s'agissant d'une construction hors sol démontable en 48 heures (cf. mémoire de recours complémentaire du 14 juillet 2009), il ne devrait pas être trop important. L'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit apparaît ainsi prépondérant par rapport à l'intérêt privé de la recourante au maintien des ouvrages litigieux. Par ailleurs, la recourante ne prétend pas ■ avec raison ■ qu'elle aurait reçu des assurances de l'autorité l'ayant incitée à édifier la piscine et l'abri sans demander de permis de construire. Enfin, le droit des constructions hors zone à bâtir n'a pas changé entre-temps.

5.4.

Dans ces conditions, l'ordre de démonter la piscine et l'abri ne viole pas le principe de la proportionnalité et répond à un intérêt public prépondérant.

6.

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées.

7.

Vu l'issue du recours, les recourants, qui succombent, supporteront le paiement de frais de procédure, qui comprennent les émoluments et les débours (art. 47, al. 1 LPJA). En application de l'arrêté concernant le tarif des frais de procédure, du 22 décembre 2009, l'émolument de décision est fixé compte tenu de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 11); en règle générale, il n'excède pas Fr. 6'000.-- (art. 14, al. 1). Quant aux débours, ils sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté si celui-ci dépasse Fr. 400.-- (art. 35). En l'espèce, la cause n'a nécessité qu'un tour d'écritures, sans qu'une vision locale ne soit nécessaire. La cause revêt une importance relative, vu le projet en cause. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés au montant total de Fr. 880.--, ce montant étant compensé par l'avance de frais de même montant déjà versée le 31 août 2009.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1. Le recours de Mme et M. A. contre la décision du Département de la gestion du territoire du 30 avril 2009 et la décision du Conseil communal des X. du 18 mai 2009 est rejeté.

2. Les frais de procédure, comprenant un émolument de Fr. 800.--, auquel s'ajoutent les frais par Fr. 80.--, soit au total Fr. 880.--, sont mis à la charge des Erreur! Signet non défini. recourants, ce montant étant compensé par l'avance de frais versée le 31 août 2009.

Neuchâtel, le 13 janvier 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, La chancelière,

J. Studer M. Engheben

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