

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.131 vom 17. Februar 2010**

Ne Jurisprudence Adm, 2010-02-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2009.131](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.131)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.131 du 17 février 2010

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.131 del 17 febbraio 2010

## **Regeste**

Demande de permis de construire pour un logement de service à côté d'un hôtel (motel) situé en zone d'activités économiques. Le Conseil communal a le droit de refuser de transmettre au service de l'aménagement du territoire pour préavis et mise à l'enquête d'une demande de permis de construire portant sur un objet jugé non conforme à l'affectation de la zone. Ni le sens littéral ni les travaux préparatoires relatifs à la disposition communale régissant la zone d'activités économiques ne permettent d'affirmer clairement que les logements de service seraient ou non autorisés dans cette zone. Toutefois, cela ne signifie pas d'emblée que lesdits logements y sont interdits, puisqu'ils ne sont pas en soi incompatibles avec cette zone. Au surplus, le règlement d'aménagement communal ne précise rien non plus pour la zone d'utilité publique, alors qu'un logement de service (pour le concierge de l'école) y est admis. Le recours est admis.

## **Volltext**

A.

M. A. est propriétaire de l'article 1 du cadastre d'Y., sur lequel est érigé l'hôtel-motel B., à X.

Le 9 juillet 2009, M. A. (ci-après l'intéressé, respectivement le recourant) a déposé une demande de permis de construire pour l'aménagement d'un logement de service de quatre pièces et d'un magasin-dépôt (en-dessous) dans un élément préfabriqué, au sud-ouest de l'hôtel.

B.

Lors de ses séances du 24 août et du 28 septembre 2009, la commission d'urbanisme d'Y. a examiné ce projet et l'a préavisé négativement, relevant qu'il était situé en zone d'activités économiques et estimant que le besoin d'un logement de service n'était pas justifié.

C.

Par décision du 2 octobre 2009, le Conseil communal a refusé d'entrer en matière sur la demande de permis de construire. Il a indiqué que la construction d'habitations n'était pas autorisée en zone d'activités économiques, affectée à des activités touristiques et commerciales. Par ailleurs, l'hôtel B. était exploité depuis une quinzaine d'années sans logement de service et l'affectation du sous-sol "pouvant par la suite servir de magasin" ne permettait pas de justifier une dérogation pour le logement projeté.

D.

Par mémoire du 30 octobre 2009, l'intéressé a recouru contre cette décision, concluant à l'octroi du permis de construire, avec suite de frais et dépens. Le recourant a expliqué qu'il avait exploité l'hôtel jusqu'à ce jour, qu'il remettait cet établissement le 1er novembre 2009 et que le logement devait permettre au nouvel exploitant de vivre sur place avec son épouse et ses enfants et d'assurer une meilleure sécurité et un service amélioré à la clientèle de l'établissement.

Reprochant à la décision attaquée un manque de motivation, le recourant a allégué que l'article 2 du règlement d'aménagement communal ne donnait aucune précision sur l'affectation de la zone, limitant la définition à "activités touristiques et commerciales", et qu'en tous les cas, les logements de service et l'habitation n'en étaient pas exclus. À cet égard, et en comparaison intercommunale, le règlement d'aménagement d'Y. était lacunaire. Enfin, l'argument selon lequel l'hôtel avait fonctionné pendant 15 ans sans logement de service tombait à faux car un propriétaire pouvait à tout moment demander à construire un tel logement en conformité à la zone.

E.

Le Conseil communal a déposé ses observations et son dossier le 12 janvier 2010. Il a tout d'abord relevé que sa décision était certes courte mais claire, qu'il n'était donc pas nécessaire de compléter sa motivation, et qu'une brève recherche permettait aisément de trouver la disposition topique du règlement d'aménagement communal, ce que le recourant avait d'ailleurs fait. Le Conseil communal a ensuite relevé que ledit règlement prévoyait l'habitat dans la rubrique "affectation" dans presque toutes les autres zones d'urbanisation, de sorte que pour la zone d'activités économiques, il s'agissait non d'une lacune mais d'un silence qualifié.

Au surplus, selon le Conseil communal, la présence de logements dans une telle zone n'est pas usuelle et l'autoriser ouvrirait la porte à de nombreuses constructions. Par ailleurs, le recourant ne démontrait pas en quoi le gérant aurait un besoin particulier de s'installer à quelques mètres de l'hôtel.

F.

Le recourant s'est déterminé le 25 janvier 2010. Il a confirmé ses conclusions, répétant qu'il était évident qu'une zone d'activités économiques dévolue au tourisme et au commerce permettait la construction d'habitations; d'ailleurs, l'hôtel constituait une habitation, occupée 24 heures sur 24. Au surplus, les règlements d'aménagement des communes de Boudry, Fontaines, Les Hauts-Geneveys et Saint-Aubin prévoyaient tous la possibilité d'affecter au moins un logement de service dans les zones d'activités économiques.

Considérant en droit:

1.

Déposé dans les termes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

Il convient d'examiner si le Conseil communal était en droit de refuser d'entrer en matière sur la demande de permis de construire.

2.1

Dans le cadre d'une procédure ordinaire, le requérant dépose sa demande de permis de construire auprès de la commune, qui examine le dossier. À ce stade, si le dossier est incomplet ou incorrect, il est retourné au requérant. Si le dossier est complet, le Conseil communal envoie le dossier au SAT, qui fait circuler le dossier dans les services cantonaux intéressés et mettra le projet à l'enquête publique. Le SAT rend ensuite un préavis de synthèse qu'il transmet au Conseil communal. Ce dernier statue alors sur les éventuelles oppositions et accorde ■ ou non ■ le permis de construire (art. 27ss de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996 et art. 45ss du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996).

## 2.2

L'article 54 RELConstr. prévoit que si le Conseil communal constate d'emblée que le dossier est incomplet ou incorrect, il le renvoie au requérant. Est incomplet ou incorrect le dossier qui ne comprend pas les formulaires officiels ou les plans qui doivent l'accompagner. Il est aussi possible que le Conseil communal constate d'emblée, à la réception du dossier, qu'il ne pourra accepter le projet. Devant une telle situation, il n'a pas l'obligation de transmettre le dossier au service de l'aménagement du territoire (SAT). Il doit néanmoins en informer le requérant. Si ce dernier l'exige, le Conseil communal doit lui donner la possibilité de contester sa prise de position; le Conseil communal devra donc rendre une décision de refus (cf. Guide sur la procédure neuchâteloise de délivrance du permis de construire, Berne/Neuchâtel 1996, pp. 23-24).

## 2.3

Dans une jurisprudence confirmée à plusieurs reprises, le Tribunal administratif vaudois a jugé que "l'enquête publique constitue un élément essentiel de la procédure de permis de construire, à laquelle elle est inhérente: cette opération a en effet pour but de porter le projet à la connaissance du public et de renseigner l'autorité sur les observations ou les oppositions que le projet pourrait susciter auprès des tiers. La mise à l'enquête constitue ainsi la règle, dont la municipalité ne peut s'écarter que dans le cas où le projet est manifestement incompatible avec les dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet. En d'autres termes, si l'autorité communale peut exiger, en présence d'un projet souffrant de carences techniques importantes, que le constructeur se conforme aux dispositions légales et réglementaires en la matière, elle ne saurait en revanche, sans tomber dans l'arbitraire, refuser purement et simplement d'ouvrir l'enquête si le dossier qui lui est soumis n'appelle aucun grief sérieux. Tout constructeur peut exiger l'enquête, et cela même s'il a de bonnes raisons de craindre un rejet de la demande d'autorisation" (ATA-VD du 18 mars 2008 réf.AC.2006.0151, résumé in RDAF 2009 1 no 4.3.7).

Le Tribunal fédéral a repris ces considérations, exposant que le refus de mettre à l'enquête publiquenepouvait se concevoir que si le projet enfreignait le droit positif "manifestement et sans aucun doute possible" (arrêt du TF 1P.528/2005 du 7 février 2006).

## 2.4

Par conséquent, le Conseil communal avait le droit, en soi, de ne pas transmettre au SAT pour préavis et mise à l'enquête une demande de permis de construire portant un objet qu'il jugeait non conforme à l'affectation de la zone.

## 2.5

À cet égard, il faut relever que bien qu'elle soit concise, la décision du Conseil communal ne souffre pas d'une insuffisance de motivation, dans la mesure où elle indique pourquoi ce dernier estime ne pas pouvoir entrer en matière sur la demande de permis de construire. Si ladite décision aurait pu citer la disposition applicable du règlement d'aménagement communal pour plus de clarté, il faut toutefois constater que le recourant n'a pas été entravé dans la défense de ses droits (cf. R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, pp. 42ss).

3.

Il resté donc à examiner si un logement de service est conforme à la zone d'activités économiques à Y.

3.1

Selon les règles générales d'interprétation, il faut en premier lieu se fonder sur la lettre de la norme en cause (interprétation littérale). Si le texte de cette dernière n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but et de l'esprit de la règle (interprétation téléologique) de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte (interprétation systématique) (arrêt du TF du 13 mars 2008 réf. 1C\_332/2007, consid. 3.3). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; en particulier, il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 132 II 226, consid. 3.3.5).

3.2

L'article 2 du règlement d'aménagement de la commune de Y., sanctionné le 23 février 1994 par le Conseil d'Etat (abrégé ci-après: RA), est consacré à la zone d'activités économiques, affectée aux activités touristiques et commerciales. Cette disposition donne quelques prescriptions relatives à l'ordre des constructions, au degré d'utilisation, aux dimensions, aux gabarits et à l'intégration dans l'environnement mais ne dit pas si un logement de service est autorisé.

3.3

Lors de la révision du plan d'aménagement communal en 1993, la commune relevait dans le rapport justificatif (juin 1993, p. 11) que ce qui était alors la partie ouest de l'article 3 du cadastre d'Y., était en zone agricole et libre de construction mais qu'il était projeté d'y implanter un motel. Toutefois, le projet n'étant pas encore clairement défini par les initiateurs, cette partie de parcelle a été colloquée en zone d'utilisation différée. Le 2 septembre 1994, un administré, qui souhaitait réaliser sur l'ancien article 3 un hôtel, un parking, une surface commerciale et une zone de verdure, a demandé la modification de la zone en présentant son projet, qui devait être réalisé en plusieurs étapes. Cette demande détaillait le nombre d'étages envisagé, leur affectation, la répartition des lits, etc., ainsi que les surfaces y relatives. Elle a été transmise au Conseil général, qui, sur le préavis favorable de la commission d'urbanisme, a adopté cette modification le 31 octobre 1994, soit l'actuel article 2 portant sur la zone d'activités économiques. Aucun des documents relatifs à ce changement de zone, dans le dossier communal, ne fait allusion à un logement de service.

3.4

L'adoption d'une nouvelle zone pour la parcelle en question est donc intervenue à la demande d'un particulier, dans le but d'y construire un hôtel et un commerce dont les contours étaient déjà bien définis. Cela explique sans doute la désignation laconique d'une affectation à des "activités touristiques et commerciales". Le recourant estime qu'il y a une lacune dans le RA, notamment parce que les règlements d'aménagement d'autres communes prévoient expressément des logements de service dans les zones d'activités ou hôtelières, tandis que le Conseil communal affirme qu'il s'agit d'un silence qualifié, s'appuyant sur la systématique du RA. Le RA de Y. prévoit en effet expressément que l'habitat est autorisé, à titre exclusif ou non, dans les zones d'ancienne localité, résidentielles à faible ou moyenne densité ou soumises à plan de quartier et dans la zone mixte à moyenne densité; en revanche, il est muet sur ce point concernant la zone d'activités économiques et la zone d'utilité publique.

À suivre le raisonnement du Conseil communal, la zone d'utilité publique ne devrait donc pas non plus accueillir de logements, puisque l'article 13.07, chiffres 1 et 2 RA prévoit que cette zone est réservée aux installations et bâtiments publics tels qu'hôpitaux, centre de formation, école, bâtiment communal, salle polyvalente, terrains de sport et de loisirs, église, cimetière, etc., sans mentionner l'habitat. Or, le collège d'Y., sis en zone d'utilité publique, à la rue Z. et qui abrite la maison de commune et l'école, comprend également un logement (cf. extrait du registre foncier concernant l'article 4). Ce logement est occupé par le concierge de l'école (cf. site internet de la commune et banque de données des habitants du canton). Par conséquent, du point de vue de l'égalité de traitement, le Conseil communal ne peut pas arguer d'un silence qualifié du RA quant à un logement de service en zone d'activités économiques pour interdire celui-ci alors qu'un tel logement est autorisé en zone d'utilité publique, zone pour laquelle le RA ne mentionne pas non plus cette affectation.

### 3.5

Ceci dit, il faut encore examiner si, en principe, un logement de service a sa place dans la zone d'activités économiques litigieuse. En effet, la conformité à l'affectation de la zone est un principe fondamental de l'aménagement du territoire (art. 22, al. 2, let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT], du 22 juin 1979). C'est la première condition à remplir pour obtenir une autorisation ordinaire de construire. La réalisation de constructions ou d'installations n'est possible que là où leur but est compatible avec celui de la zone concernée (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, no 505).

Dans le cas d'espèce, il ne paraît pas arbitraire d'admettre que le gérant de l'hôtel puisse avoir son domicile à côté de l'établissement si la bonne marche de celui-ci le requiert, comme le prévoient par exemple l'article 12.2.3 du règlement d'aménagement de Boudry ou l'article 12.06 de celui des Hauts-Geneveys. Le fait qu'il n'y ait jamais eu de logement de service auparavant n'est pas forcément relevant, dans la mesure où l'hôtel B. a changé de direction le 1er novembre 2009 et qu'une organisation différente du travail a pu être mise en place, nécessitant la présence permanente du gérant. Dans tous les cas, un logement de service n'est pas une construction totalement inhabituelle ou extraordinaire dans une zone accueillant des activités touristiques et commerciales et il peut donc constituer une construction conforme à cette zone.

## 4.

### 4.1

En conclusion et en résumé, ni le sens littéral de l'article 2 RA ni les travaux préparatoires relatifs à cette disposition ne permettent d'affirmer clairement que les logements de service seraient ou non autorisés en zone d'activités économiques. Toutefois, le fait que l'article 2 RA n'autorise pas expressément les logements de service dans la zone d'activités économiques ne signifie pas d'emblée que ceux-ci y sont interdits, puisque d'une part un logement de service est admis dans la zone d'utilité publique, alors que la disposition y relative du RA est muette sur ce point, et d'autre part, parce qu'un logement de service n'est pas incompatible avec une zone affectée aux activités touristiques et commerciales.

4.2

Par conséquent, le recours est admis et la décision attaquée est annulée. Le Conseil communal est invité à reprendre l'instruction de la demande de permis de construire afin de déterminer si le projet de recourant présente bien les caractéristiques d'un logement de service puis, cas échéant, à le transmettre au SAT pour suite utile.

5.

a) Vu l'issue du recours, l'avance de frais de Fr. 990.-, versée le 17 novembre 2009, doit être restituée au recourant. Par ailleurs, il est statué sans frais, les autorités cantonales et communales en étant dispensées au sens de l'article 47, alinéa 2 LPJA.

b) Le recourant ayant procédé avec l'assistance d'un mandataire, il y a lieu de lui allouer une indemnité de dépens, dont le montant doit être fixé en s'inspirant du tarif des frais entre plaideurs, qui prévoit en principe un montant maximal de Fr. 4'000.- en matière administrative, en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par l'avocat (art. 48, al. 2 LPJA; art. 4 et 12a de l'arrêté du tarif des frais entre plaideurs du 9 juillet 1980). En l'occurrence, la procédure de recours a nécessité un tour d'écritures, sans vision locale. La cause est de moyenne importance vu le projet en cause et n'est pas très complexe en droit. Dès lors, une indemnité de dépens de Fr. 400.- paraît équitable. Ce montant sera versé au recourant par le Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1. Le recours du 30 octobre 2009 de M. A. contre la décision du 2 octobre 2009 du Conseil communal d'Y. est admis.

2. La cause est retournée au Conseil communal, au sens des considérants.

3. Il est statué sans frais.

4. L'avance de frais de Fr. 990.-, versée le 17 novembre 2009, est restituée au recourant.

5. Une indemnité de dépens de Fr. 400.- est allouée au recourant, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 17 février 2010

Au nom du Conseil d'Etat

Le président,

J. Studer

La chancelière,

M. Engheben

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