

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.81 vom 1. Dezember 2014**

Ne Jurisprudence Adm, 2014-12-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2014.81](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.81)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.81 du 1 décembre 2014

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.81 del 1 dicembre 2014

## **Regeste**

En 2003, un agriculteur s'est vu refuser par le département de la gestion du territoire (actuellement DDTE) l'approbation nécessaire à l'utilisation d'une remise agricole pour une entreprise d'électricité et pour y déposer le matériel nécessaire à cette activité. L'utilisation de cette remise à des fins non agricoles lui fut interdite et l'évacuation de ce matériel, déjà entreposé, ordonné. Le Tribunal administratif a rejeté le recours formé contre cette décision en 2006. En 2013, cet agriculteur a déposé une demande de sanction définitive pour la transformation de son étable en stabulation et son agrandissement par une aire paillée sur sa parcelle sise en zone agricole. Par décision spéciale, le DDTE a admis que les travaux envisagés étaient conformes à la zone et à la législation. Il a exigé qu'une demande de permis devait être aussi déposée pour des aires de sorties, avant que des chevaux puissent être accueillis dans les boxes prévus à cet effet sur le domaine. Il a ordonné, entre autre mesure, l'évacuation de la remise agricole de tout matériel électrique qui s'y trouve et qui n'a jamais été enlevé. Dans son recours, l'intéressé conteste le point du dispositif relatif à l'obligation de requérir un permis de construire pour des aires paillées, car il lui appartient de savoir s'il détiendra effectivement des chevaux. Il estime que le point ayant trait à la remise en état intérieur de la remise agricole lui ouvre une nouvelle voie de droit et soutient que son activité accessoire non agricole (entreprise d'électricité) est conforme à la réglementation, en particulier qu'elle est compatible avec son activité agricole, qu'elle n'interfère pas dans l'application des dispositions du droit foncier rural et que l'ordre d'évacuation de la remise est illégal. La décision rappelle la notion de coordination des procédures lorsque comme en l'espèce, une décision communale dépend d'une décision spéciale du DDTE. Elle retient que si la décision attaquée ordonne la construction d'aires de sorties pour la sécurité des chevaux, c'est bien parce que le recourant, dans sa demande a fait état de la construction de boxes à chevaux. S'il ne les accueille pas, aucun permis de construire supplémentaire n'est à requérir. La décision du DDTE reprend dans son dispositif les points de la décision de 2003 : il s'agit d'une confirmation de ces points qui ne saurait faire l'objet d'un recours, même si les voies de droit ont été mentionnées, car les points réglés bénéficient de la force formelle et matérielle de la chose jugée, confirmée par le Tribunal cantonal. Le recours est rejeté. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 30 mai 2016 (Réf.: [CDP.2015.8.AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours contre la présente décision ; arrêt non publié. Par arrêt du 18 janvier 2017 (Réf.: [1C\_302/2016]), le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé contre la décision du Tribunal cantonal.

## **Volltext**

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 18.01.2017 [1C\_302/2016]

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

En date du 5 juillet 2013, X. déposa une demande de permis de construire, sanction définitive, pour la transformation d'une étable existante en stabulation et en agrandissement pour une aire paillée au lieu-dit A. sur l'article [a] du cadastre de C., situé en zone agricole. La nature principale des travaux consiste en l'adjonction d'une construction annexe dont l'emprise au sol est de 168 m<sup>2</sup>.

B.

Le service d'urbanisme et de l'environnement de la Ville de C. transmet cette demande au service de l'aménagement du territoire (SAT), comme objet de sa compétence par courrier du 22 juillet 2013. Dans cet écrit, il rappelle cependant qu'un dossier était en souffrance au SAT pour la même personne, et qui concernait l'utilisation d'une remise pour un dépôt/atelier d'électricité. Le service d'urbanisme ajoutait que l'intéressé devait requérir pour ce faire un permis de construire pour changement d'affectation. Il souligna encore que le bâtiment était pourvu d'une enseigne qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation.

C.

Par courrier du 15 octobre 2013, l'atelier d'architecture B. sollicite une autorisation anticipée de commencer les travaux relatifs à la transformation du rural existant afin d'abriter son troupeau pour l'hiver à venir. Transmis au SAT par la Ville de C., cette dernière lui répondit que le cas ne visait pas une procédure simplifiée au sens de la loi sur les constructions, mais relevait d'une décision spéciale dont la compétence appartenait au chef du Département.

D.

Le chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) rendit une décision spéciale le 29 novembre 2013. Il releva que la Ville avait préavisé favorablement le projet mais qu'elle avait réservé sa position dans la mesure où X. n'a jamais respecté la décision du Département (ancien DGT) du 2 juillet 2003, confirmé par le Tribunal cantonal le 9 février 2006 relative à l'interdiction d'utiliser la remise agricole sise au sud du projet de transformation aujourd'hui en question et dont il pourrait à nouveau détourner l'usage. Il constata que dite remise est toujours utilisée comme dépôt et atelier de l'entreprise électrique X. Sàrl comme en atteste la publicité affichée et diffusée par le requérant lui-même sur son site Internet. Après avoir rappelé les conditions d'une transformation d'une construction en zone agricole, le chef du DDTE admit que le projet était conforme à cette zone. Analysant les conditions de détention de chevaux dans le cadre d'une exploitation agricole, le Département arriva à la conclusion que l'exploitation du projet et les trois boxes prévus pour les chevaux ne remplissaient pas les conditions d'élevage de chevaux, telles que définies par l'office fédéral du développement territorial en 2011. Par contre, remplissant les conditions de l'article 16a bis LAT, en vigueur seulement dès le 1er mai 2014, le projet ne pouvait pas décemment être retardé. En revanche, le projet ne prévoyant pas une aire de sortie toutes saisons suffisante ■ dite aussi aire d'exercice ou paddock ■ de 40 à 50 m<sup>2</sup> par cheval, la décision du DDTE a posé comme condition à leur accueil, le dépôt d'un nouveau permis de construire pour trois aires de sorties.

E.

Le DDTE s'est aussi référé au constat que sa décision du 2 juillet 2003, confirmée par le Tribunal cantonal le 9 février 2006 n'a pas été suivie d'effet. Il l'a dès lors confirmée et il a ordonné l'évacuation du matériel non agricole lié à l'atelier de l'entreprise électrique déposé dans la remise agricole et ce jusqu'au 31 mars 2014. Au surplus, il a exigé que soit inscrite au Registre foncier la mention selon laquelle, conformément à la décision du chef du Département de la gestion du territoire, du 2 juillet 2003, l'utilisation de la remise agricole, construite et autorisée en 2000, pour un usage non agricole, en particulier pour un usage de dépôt d'atelier pour une entreprise électrique soit interdite. Il a reproduit la disposition de l'article 292 CPS (insoumission à une décision de l'autorité) et réservé l'article 55 LConstr (contraventions).

F.

Par décision du 28 janvier 2013 (recte 2014), le Conseil communal de C. a accordé le permis de construire pour la transformation de l'étable existante en stabulation et agrandissement pour une aire paillée. Il a exigé cependant que les conditions émises dans la décision spéciale du DDTE du 29 novembre 2013 soient respectées de même que d'autres conditions dont les énumérations ont été remises en annexe.

G.

Par mémoire du 3 mars 2014, X. forma recours contre la décision spéciale du chef du DDTE du 29 novembre 2013. Il en conteste les chiffres 2 et 3 de son dispositif qui concernent le dépôt d'une nouvelle demande de permis de construire pour trois aires de sorties toutes saisons séparées, d'une surface de 40 à 50 m<sup>2</sup> chacune et l'évacuation de tout le matériel non agricole, en particulier celui de l'entreprise électrique X. Sàrl entreposé dans la remise agricole.

S'agissant du premier point, il estime que puisque le Département a reconnu que le projet de transformation d'une étable et son agrandissement par une aire paillée ouverte était conforme à l'affectation de la zone agricole, son examen aurait dû s'arrêter là. Il appartient au recourant et à lui seul de décider s'il entend ou non détenir des chevaux. De son point de vue, le Département a dès lors outrepassé ses compétences.

En ce qui concerne le second point, le recourant relève que l'affectation de la remise agricole autorisée et construite en l'an 2000 n'a rien à voir avec la demande de sanction demandée pour la transformation de l'étable existante en stabulation et son agrandissement par une aire paillée couverte. Il se demande au surplus si l'interdiction de l'utilisation de la remise pour un usage non agricole et l'évacuation du matériel électrique qui s'y trouve répondent à un intérêt public important. Il estime que la confirmation, dans la décision spéciale du 29 novembre 2013 de celle du 2 juillet 2003 constitue une nouvelle décision sur le fond ouvrant une nouvelle voie de recours.

H.

Au point 3.3.2 et suivants de son mémoire, le recourant relève, en se référant aux dispositions topiques en matière d'exercice d'activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir et à l'arrêt du Tribunal administratif du 9 février 2006 cité au considérant D ci-dessus, que le refus d'autorisation d'exercer une activité accessoire non agricole prononcée le 2 juillet 2003 par le Département de la gestion du territoire ne consistait pas en une interdiction générale d'utiliser la remise pour tout usage non agricole mais pour celui demandé par le recourant. Il estime qu'en procédant de la sorte, la décision spéciale du 29

novembre 2013 procède d'une application tatillonne de la loi et ne tient pas compte de la nouvelle teneur de l'article 40 OAT intervenu le 4 juillet 2007. Il complète son argumentation en soutenant que l'entreprise d'électricité que le recourant entend exploiter est la sienne propre, puisque son capital social est entre les seules mains du recourant, associé gérant avec signature individuelle. Il poursuit en soulignant la proximité immédiate de l'objet affecté à l'activité non agricole avec la ferme et en niant toute interférence entre les deux activités. Il souligne la comptabilité de cette activité avec l'exploitation agricole, sa proximité de la route et son absence de gêne pour le voisinage. Il estime que l'ordre d'évacuation du matériel non agricole entreposé dans la remise agricole est illégal.

I.

Le Département du développement territorial et de l'environnement conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Ses arguments seront au besoin repris dans les considérants en droit. La Ville de C. ne dépose pas d'observations.

Considérant en droit:

1.

Atteint par la décision attaquée, le recourant a un intérêt manifeste à son annulation ou à sa modification (art. 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative LPJA) du 27 juin 1979. Déposé dans le délai légal de 30 jours prévu à l'article 34 LPJA, le recours est recevable.

2.

Sous la note marginale "principe de la coordination", l'article 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) impose qu'une autorité chargée de la coordination soit désignée lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités (al. 1). Sur le même sujet, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 20 octobre 1991 dispose à son article 94a que les décisions du Conseil communal et celles des autorités chargées de délivrer des décisions spéciales doivent être coordonnées et notifiées simultanément (al. 1). Avant de se prononcer, le Conseil communal requiert de l'autorité la décision spéciale qu'elle a rendue (al. 2). Le Conseil communal procède à la notification des décisions (al. 3). C'est en suivant cette procédure que la décision communale datée du 28 janvier 2013 (recte 2014) a annexé à sa propre décision celle du DDTE, datée du 29 novembre 2013 qui en fait partie intégrante.

3.

3.1.

Dans le contentieux objectif, l'objet du litige correspond à l'objet de la décision attaquée dans la mesure où il est contesté devant l'instance de recours. La décision attaquée constitue non seulement l'une des conditions (formelle) de recevabilité du recours, mais délimite à l'égard du recourant le "cadre" admissible de l'objet du litige. La contestation ne saurait excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (principe de l'unité de la procédure). L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances (Bovey, Procédure administrative p. 390 et RDAF 1999 I p.

255).

3.2.

La demande de permis de construire concerne deux éléments distincts: la transformation de l'étable existante et l'agrandissement pour une aire paillée. Le premier élément comprend des modifications du bâtiment existant aux fins d'y accueillir des vaches et des veaux à des endroits appropriés et trois boxes de trois mètres carrés pour y héberger chacun un cheval de même qu'un box de vélage comportant deux places. Le second élément de la demande concerne la transformation du bâtiment consistant en un prolongement de celui-ci. Il est destiné à abriter pour l'essentiel une aire paillée et un nouveau radié, à savoir une base stable sur laquelle d'autres éléments peuvent reposer. Les plans du rez-de-chaussée et de coupe AA reproduisent cette situation. Dans le formulaire à remplir pour les constructions et installations agricoles, le requérant au permis a justifié le projet en précisant que l'étable actuelle destinée au bétail laitier et à l'élevage n'est plus adaptée aux normes en vigueur. Il a indiqué que la reconversion de l'exploitation en bétail allaitant et en vaches de réforme (à savoir des vaches écartées du troupeau en vue d'être abattues) nécessite la transformation des bâtiments existants. Il a mentionné que l'étable-halle sert pour l'affouragement du bétail, abrite des boxes de vélage et trois boxes à chevaux. Il a ajouté que l'annexe en aire paillée est destinée au repos du bétail et à des cours pour les sorties régulières des animaux en plein air (SRPA).

3.3.

Dans sa décision du 29 novembre 2013, le chef du DDTE a estimé qu'à la lecture du projet, les chevaux qui seront détenus n'auront pas d'accès à une aire de sortie toutes saisons suffisantes. S'appuyant sur la jurisprudence et un guide de l'Office fédéral du développement territorial ARE, il a estimé qu'un cheval avait besoin de 40 à 50 m<sup>2</sup> d'aire de sorties aussi a-t-il exigé qu'une demande de permis de construire soit déposée pour trois aires de sorties avant que soient accueillis les chevaux dans les boxes prévus par le projet faisant l'objet de la présente procédure. C'est cette obligation qui est reprise au point 2 du dispositif de la décision attaquée. Lorsque le recourant estime qu'il lui appartient de décider s'il entend ou non détenir des chevaux et dans l'affirmative de le faire dans les conditions conformes à la réglementation, on ne saurait lui donner tort: il est toutefois établi que sa demande de permis est aussi justifiée par trois boxes à chevaux et d'une aire paillée. Que le DDTE ait inclus dans le dispositif de sa décision un point à ce sujet, en précisant que l'obligation doit être assumée avant l'accueil des chevaux ne saurait être considérée comme un élément sortant du cadre de la procédure. Comme le soutient à juste titre le Département dans ses observations, si le recourant ne veut pas accueillir de chevaux, la décision ne lui impose rien. Dans le cas contraire, elle énonce les conditions qu'il devra remplir. Le grief doit être rejeté.

4.

Le point 3 du dispositif de la décision querellée impose l'évacuation du matériel non agricole de l'entreprise électrique X. entreposé dans la remise autorisée en l'an 2000. Dans son arrêt du 9 février 2006 (TA 2003.270), le Tribunal administratif (aujourd'hui Cour de droit public) avait déjà rejeté le grief formulé à l'encontre du refus de l'utilisation de la remise agricole sise sur l'article [a] du cadastre de C. pour un usage non agricole. De même a-t-il rejeté les arguments opposés à l'ordre d'évacuer le matériel qui s'y trouve. Était en outre précisé que seule était en cause l'activité impliquant un dépôt et un atelier pour une

entreprise d'électricité. Le recourant estime que ce point 3 du dispositif n'a pas à figurer dans la décision car elle est hors de l'objet du litige et que l'intérêt à l'appliquer ne répond plus à un intérêt public. Cette confirmation d'une décision antérieure ouvrirait selon lui une nouvelle voie de recours. Le Département voit quant à lui un lien entre l'affectation et l'utilisation de la remise agricole consentie en 2000 d'une part et la demande de sanction de son projet actuel d'autre part. Cette approche doit être confirmée. La demande de transformation et d'agrandissement de l'étable s'examine au travers de certains critères, en particulier la viabilité du projet, sa conformité à la législation, sa nécessité caractérisée par le dimensionnement du projet et sa comptabilité avec les autres intérêts en présence. S'agissant des bâtiments d'exploitation, il incombe aux autorités de vérifier que l'activité prévue ne puisse s'effectuer dans une construction déjà existante et que la construction projetée ne soit pas surdimensionnée par rapport à la surface exploitée (Ruch, Commentaires LAT, art. 16a N 25 et ATF 129 II 413). Il apparaît ainsi que la prise en compte des volumes à disposition et de leur mode d'utilisation n'a rien d'étranger à la présente cause.

5.

La décision dont est recours constate que le recourant ne s'est pas conformé à la décision du Département du 2 juillet 2003, confirmée par le Tribunal cantonal. Aussi précise-t-elle qu'il y a lieu de confirmer cette dernière qui est entrée en force de chose jugée et d'ordonner définitivement l'évacuation du matériel non agricole de la remise autorisée à l'époque, construite en 2000 et d'y interdire l'usage de dépôt et d'atelier pour une entreprise électrique, avec mention de ces éléments au Registre foncier. La seconde décision du Département, du 29 novembre 2013, dans les points 3 et 4 de son dispositif n'est qu'une simple confirmation de la décision du 2 juillet 2003 en tant qu'elle concerne les faits et circonstances relatés. Ces points ne sauraient faire l'objet d'un recours, quand bien même les voies et délais y sont indiqués (RJN 1983 p. 264; TA 2007.438 du 3 juin 2008). Ils ne sauraient se substituer à la première décision, qui demeure ainsi la seule décision au sens de l'article 3 LPJA (RJN 1985 p. 270). Par voie de conséquence, vu la force formelle et matérielle de la décision du 2 juillet 2003, il n'appartient pas à l'autorité de céans de revoir, en tant qu'autorité de recours le bien-fondé de la décision de 2003, pas plus que les points de cette dernière que la décision dont est recours confirment, et qui se fondent sur les mêmes faits déterminants.

6.

L'article 24b LAT est consacré aux activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir. La révision du 23 mars 2007 a introduit les activités accessoires non agricoles étroitement liées à l'entreprise agricole. Elles sont privilégiées par rapport aux autres, qui restent soumises aux mêmes droits. L'existence d'un lien étroit est démontrée lorsqu'une activité ou une prestation ne peut être fournie que par une entreprise agricole, autrement dit lorsque celle-ci est une partie constitutive de l'activité accessoire non agricole. L'article 40, al. 3 OAT énumère ces activités de manière non exhaustives. Il s'agit en particulier du tourisme rural, comme les repas à la ferme, les tables et les chambres d'hôtes, les nuits dans la paille ( ), et les autres prestations de bien-être ( ). Il n'en va pas de même des ateliers de réparation de machines agricoles ou des entreprises de travaux agricoles qui, même s'ils sont directement liés à l'agriculture ne dépendent pas de celle-ci. De plus, comme sous l'emprise de l'article 24b LAT antérieur à la révision de 2007, la possibilité d'édifier de nouvelles constructions pour une activité accessoire non agricole n'est pas donnée. L'activité accessoire doit trouver place à l'intérieur des volumes bâtis existants qui ont perdu

leur usage initial à raison des mutations structurelles en cours et qui ne sont plus nécessaires à l'agriculture (Dupré, Commentaire LAT, art. 24b, N 3, 14, 15, 17).

Au surplus, c'est à juste titre que le Département met en doute, au vu du site web X. le qualificatif d'accessoire de l'activité non agricole du recourant et qu'il affirme que cette occupation ne s'exerce pas dans les bâtiments centraux existants de l'entreprise agricole, puisque ceux-ci n'existaient pas lors de l'installation de l'activité liée à l'électro-dépannage. Ces éléments infirment l'opinion du recourant qui voit dans l'attitude de l'autorité une détermination tatillonne alors que c'est lui-même qui l'a placée devant le fait accompli, l'empêchant ainsi de se prévaloir de sa bonne foi. Le recours sera dès lors rejeté.

7.

Conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. En application des articles 44 et 49 du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument peut être arrêté à Fr. 800.■ auquel s'ajoutent les débours à raison de 10 % de ce montant, soit au total Fr. 880.■, couverts par l'avance du recourant.

Le recourant qui succombe n'a pas droit à des dépens (art. 48 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours est rejeté.

2. Le DDTE est invité si nécessaire à fixer un nouveau délai au recourant pour l'évacuation du matériel non agricole, en particulier celui de l'entreprise électrique X. Sàrl entreposé dans la remise agricole autorisée et construite en 2000.

3. Les frais de la présente procédure comprenant un émolument de Fr. 800.■ auquel s'ajoutent les frais par Fr. 80.■ soit au total Fr. 880.■, couverts par son avance sont mis à la charge du recourant.

4. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 1er décembre 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,                      La chancelière,

A. Ribaux

S. Despland

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