

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.1 vom 26. August 2015

Ne Jurisprudence Adm, 2015-08-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2015.1

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.1 du 26 août 2015

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.1 del 26 agosto 2015

Regeste

Dépôt d'une demande de permis de construire a posteriori pour l'aménagement d'un verger, la mise en forme du terrain et la construction d'un muret de jardin extérieur. La dérogation pour une construction non conforme à la zone agricole au sens de l'article 24 LAT ne peut être octroyée en l'espèce, les ouvrages litigieux ne s'imposant pas par leur destination. Ceux-ci ont en effet été entrepris pour des motifs de pure convenance personnelle. Au demeurant, le projet en cause ne saurait non plus bénéficier de la protection de la situation acquise au sens de l'article 24c LAT. Enfin, l'ordre de rétablissement de l'état conforme qui ne viole pas le principe de la proportionnalité et répond à un intérêt public est confirmé. Rejet du recours.

Volltext

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

A.

Le 27 juin 2013, X. (ci-après: le constructeur, respectivement le recourant) propriétaire de la parcelle n°[a] du cadastre A., laquelle est située en zone agricole, a déposé a posteriori une demande d'autorisation de construire (minime importance) pour l'aménagement d'un verger, la mise en forme du terrain et la construction d'un muret de jardin extérieur.

B.

La Commune A. a préavisé favorablement le projet le 11 juillet 2013.

Par courrier du 9 août 2013, l'exploitant des parcelles viticoles voisines a donné son accord au projet précité.

Dans son préavis du 15 août 2013, la Station viticole et encavage de l'Etat a également préavisé favorablement le projet à condition que toutes mesures soient prises au fil des années pour empêcher que les arbres fruitiers ne forjettent une ombre portée sur les vignes voisines.

C.

Le projet a été mis à l'enquête publique du 11 octobre au 11 novembre 2013, mais n'a fait l'objet d'aucune opposition.

D.

Par décision spéciale du 11 mars 2014, le Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après: le DDTE) a refusé les dérogations à l'affectation de la zone, à la distance à la vigne et à la distance à la forêt. Il a exigé la remise en état des lieux dans les

30 jours suivant l'entrée en vigueur de la décision et a indiqué que si l'ordre de remise en état n'était pas exécuté dans le délai imparti, il serait procédé à l'exécution par substitution aux frais du constructeur. Le DDTE a enfin rappelé la teneur de l'article 292 du code pénal suisse et a réservé l'article 55 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996.

Le DDTE a rappelé l'affectation agricole de la zone, ainsi que le fait que le terrain était soumis à la loi sur la viticulture (LVit), du 30 juin 1976. Il s'agit, selon le DDTE, d'un secteur dont on peut lire une topographie caractéristique de la culture de la vigne avec des "banquettes" parallèles aux courbes de niveaux du terrain. Or, le projet vise à créer une surface plane et la plantation de quelques arbres fruitiers pour une convenance toute personnelle, nécessitant une importante modification des caractéristiques topographiques existantes. Le DDTE a donc conclu que l'implantation du projet n'était pas imposé par sa destination et que des intérêts majeurs liés au paysage s'opposaient à sa réalisation, de sorte qu'il y avait lieu de rejeter la dérogation au sens de l'article 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Loi sur l'aménagement du territoire, LAT) du 22 juin 1979.

Pour le surplus, le DDTE a estimé que la mesure imposée était conforme aux articles 46 ss LConstr. et respectait le principe de proportionnalité, étant notamment précisé que l'atteinte devait être considérée comme grave, puisque les travaux mis en œuvre l'ont été dans une zone agricole au paysage relativement sensible.

E.

Se référant à la décision spéciale du DDTE, ainsi qu'au préavis négatif du service de l'aménagement du territoire du 12 mars 2014, le Conseil communal A. a, par décision du 20 novembre 2014, refusé l'octroi de l'autorisation de construire requise et a exigé la remise en état conformément à ladite décision spéciale.

F.

Le constructeur a recouru contre la décision spéciale du DDTE et contre celle du Conseil communal A. par mémoire du 19 décembre 2014. Il a conclu à l'annulation desdites décisions, ainsi qu'au maintien et à la validation de la situation actuelle.

Il a rappelé qu'il avait aménagé un verger en lieu et place d'une ancienne vigne. Avant d'arracher sa vigne, il avait pris soin de demander l'accord de l'exploitant vigneron et l'aval du "service de la viticulture" lequel aurait confirmé l'arrachage par courriel du 18 juin 2013. Il a prétendu que la non-conformité à la zone retenue par le DDTE n'était pas démontrée ni pertinente, les arbres fruitiers devant être rattachés à l'agriculture plutôt qu'à la construction.

Quant au nouveau mur de soutènement, il suivrait parfaitement la topographie du terrain dans la mesure où il est parallèle à un mur existant et que ces deux murs ont une hauteur similaire. De surcroît, il ne s'agirait pas d'un nouvel élément puisqu'il remplacerait un autre muret qui se trouvait plus au Sud.

La décision en cause relèverait donc davantage de la chicanerie administrative étant également précisé que, selon le recourant, les travaux effectués ne déstabiliseraient pas le terrain contrairement à ce qu'a retenu le DDTE.

Enfin, il serait incompréhensible d'arracher les quatre arbres fruitiers qui garnissent actuellement ce terrain, d'autant que le recourant avait demandé l'autorisation au "service viticole" et que le projet n'a fait l'objet d'aucune opposition.

G.

Le DDTE, dans son écrit du 9 mars 2015, a conclu au rejet du recours. Il a ajouté que le projet ne pouvait pas être considéré comme une transformation partielle de sorte que l'article 24c LAT n'était pas applicable en l'espèce. Par ailleurs, le fait d'être autorisé à arracher de la vigne ne donnait pas le droit au recourant de faire des modifications de terrain sans autorisation. Il s'agit là de deux procédures différentes; la première visant à pouvoir désaffecter une parcelle plantée en vigne et la deuxième à autoriser des travaux ou aménagements de terrain soumis à permis de construire.

H.

Les autres éléments de fait seront, autant que besoin, repris dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit:

1.

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

2.

2.1.

Dans son mémoire de recours du 19 décembre 2014, le recourant a avancé en premier lieu avoir arraché sa vigne, après avoir demandé l'accord de l'exploitant vigneron et l'aval de la Station viticole et encavage de l'Etat (p. 1); la vigne en cause étant une vigne dite éparse dont une partie était à l'ombre de la forêt, son intérêt aurait été évalué nul par les spécialistes, de sorte que la Station viticole et encavage de l'Etat a simplement pris note de la suppression de la parcelle (cf. courriel de la Station viticole et encavage de l'Etat du 18 juin 2013).

2.2.

L'autorité de céans s'étonne de l'argument du recourant, étant précisé qu'il ne lui a pas été reproché d'avoir arraché la vigne de la parcelle et que la décision querellée n'a, de toute façon, pas trait à la désaffectation de la vigne. En effet, la décision du 11 mars 2014 concerne essentiellement la modification du terrain, ainsi que la construction d'un muret. Les arguments du recourant en lien avec l'arrachage de la vigne ne sont dès lors pas recevables, puisqu'ils sortent de l'objet du litige (cf. mémoire de recours, p. 7 s.; RJN 2014, p. 407, consid. 2 et les références citées). Il en va de même s'agissant des arguments en lien avec les arbres fruitiers.

3.

3.1.

La décision spéciale du DDTE du 11 mars 2014 traite trois dérogations dont la première, en lien avec l'affectation de la zone au sens de l'article 24 LAT, a été refusée.

3.2.

Selon l'article 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (al. 2, let. a). Le droit fédéral règle la question des dérogations à l'affectation de la zone hors de la zone à bâtir notamment aux articles 24 ss LAT. Des autorisations peuvent être délivrées pour de

nouvelles constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone, si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (cf. art. 24 LAT; art. 62 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire [LCAT], du 2 octobre 1991). Selon la jurisprudence, pour qu'une nouvelle construction soit imposée par sa destination hors de la zone à bâtir (art. 24 let. a LAT), il faut que des raisons objectives ■ techniques, économiques ou découlant de la configuration du sol ■ justifient la réalisation de cet ouvrage projeté à l'emplacement prévu. Cette question doit être tranchée selon des critères objectifs, sans que l'on puisse tenir compte des idées et des désirs du requérant, ni de ses convenances ou de son confort personnel (RJN 1997, p. 261).

Selon le Tribunal fédéral, l'exigence de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage repose sur l'idée d'une disposition spatiale où le territoire consacré à l'habitat est restreint et doit en conséquence être séparé de celui réservé à la zone agricole et où le terrain sis en dehors du périmètre bâti doit rester en principe libre de toute construction. Or, dans la mesure où le législateur a posé ce critère de distinction, il a effectué lui-même la pesée des intérêts en présence, de sorte qu'il n'appartient ni aux autorités de décision ni aux autorités de recours de le faire à sa place, leur rôle consistant uniquement à appliquer cette réglementation. Enfin, l'existence d'une construction non conforme à l'affectation de la zone ne permet pas, en tant que telle, de considérer que l'implantation hors de la zone à bâtir d'une nouvelle construction liée à la première soit imposée par sa destination (ATF 114 Ib 317, consid. 4.a; RJN 1995 p. 210).

3.3.

En l'espèce, les travaux entrepris par le recourant ont permis de réaliser, au Nord de la parcelle n°[a], un terrain plat d'environ 8 mètres de large, ainsi qu'un talus avec une pente de 30 degrés; un mur de soutènement a également été construit. Un deuxième terrain plat a en outre été aménagé, au sud de la parcelle. Enfin, un talus a dû être aménagé à l'Est (cf. observations du DDTE du 9 mars 2015, p. 2). A l'instar du DDTE, on retient que le projet n'est pas conforme à la zone agricole qui est par essence inconstructible sous réserve éventuellement de la possibilité d'y édifier des constructions agricoles ou forestières (ATF 132 II 408, consid. 4.1). Le projet n'a effectivement été entrepris que pour des motifs de convenance personnelle. La construction d'un muret, qui ne constitue ni une construction agricole, ni une construction forestière, n'est ainsi pas conforme à l'affectation de la zone. Pour le surplus, le projet en ce qu'il modifie la topographie ne sert pas non plus les besoins de l'agriculture et ne pourrait plus servir ceux de la viticulture, puisque les anciennes caractéristiques topographiques ■ "banquettes" parallèles aux courbes de niveau de terrain ■ ont été modifiées (cf. décision du 11 mars 2014, p. 2).

3.4.

Il s'agit ensuite d'examiner si la construction du muret litigieux et la modification du terrain étaient imposées par leur destination et s'il n'existe aucun intérêt prépondérant s'y opposant (art. 24 LAT). Ici, on rappelle que le projet a un intérêt de pure convenance personnelle, de sorte qu'on ne peut admettre qu'il soit imposé par sa destination (cf. décision du 11 mars 2014, p. 2). Au surplus, dans la mesure où le projet modifie de manière importante la topographie du terrain, celui-ci s'oppose aux intérêts majeurs en lien avec la protection du paysage (cf. décision du 11 mars 2014, p. 2).

4.

4.1.

Le projet en cause ne saurait non plus bénéficier de la protection de la situation acquise au sens de l'article 24c LAT.

4.2.

Selon l'article 24c, alinéa 1 LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. L'autorité compétente peut donc autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que celles-ci aient été érigées ou transformées légalement (art. 24c al. 2 LAT). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (art. 24c al. 5 LAT). Le champ d'application de cette disposition est restreint aux constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone à la suite d'un changement de réglementation (art. 41 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire [OAT] du 28 juin 2000; ATF 127 II 209, consid. 2c). La garantie de la situation acquise ne profite ainsi qu'aux constructions érigées ou transformées de manière conforme au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone après un changement de réglementation. Par changement de réglementation, on entend, en règle générale, l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1972, de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396, consid. 4.2.1 et les références citées).

4.3.

En l'occurrence, le nouveau mur ne satisfait pas à l'exigence d'identité par rapport au mur initial lequel se trouvait à plusieurs dizaines de mètres; au demeurant, aucun élément au dossier n'indique que l'ancien ouvrage a été érigé légalement (art. 24c al. 2 LAT; art. 42 OAT; cf. également observations du DDTE du 9 mars 2015, p. 2). De plus, une reconstruction n'est possible que si l'ancienne construction pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Ici, l'ancien et le nouveau murs n'ont pas la même fonction puisque le nouveau mur a permis la réalisation d'une surface plane alors que l'ancien soutenait le terrain naturel (cf. observations du DDTE du 9 mars 2015, p. 3).

4.4.

Quant à la modification du terrain naturel, elle ne saurait non plus remplir la condition de l'identité et ne peut ainsi être qualifiée de transformation partielle (art. 24c al. 2 LAT; art. 42 OAT). En effet, les modifications de terrain sont ici importantes ■ jusqu'à 1.5 mètre par rapport au terrain naturel initial ■ et le terrain qui était en pente est dorénavant aplani sur une largeur de plusieurs mètres. Au demeurant, un talus d'une hauteur de 3 mètres a été aménagé, de sorte que l'impact visuel n'est pas négligeable. Enfin, l'usage de la parcelle est modifié puisque cette dernière pourra être utilisée en tant que dégagement entre les bâtiments sis au Nord et au Sud de la parcelle (cf. observations du DDTE du 9 mars 2015, p. 3).

5.

Dans sa décision du 11 mars 2014, le DDTE a en outre refusé l'octroi de deux autres dérogations en matière de distance à la vigne et à la forêt. Dans la mesure où le projet en cause doit de toute façon être refusé pour les motifs susmentionnés (cf. consid. 3 et 4), il n'y a pas lieu d'examiner si les autres dérogations pouvaient être octroyées. C'est d'ailleurs ce qu'a retenu le DDTE dans sa décision, même si le dispositif de la décision entreprise retient de manière imprécise que lesdites dérogations sont "refusées" ■ ces dérogations étant plutôt devenues sans objet ("Les décisions de distance à la vigne et à la forêt pourraient être octroyées. Toutefois celles-ci seraient contraires aux intérêts majeurs en matière d'aménagement du territoire dans la mesure où le projet ne peut pas être autorisé au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire", p. 2).

6.

6.1.

Il convient encore d'examiner si l'ordre de remise en état des lieux est conforme aux principes de la légalité et de la proportionnalité et répond à un intérêt public.

6.2.

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 notamment de la compétence du département (art. 46a LConstr.; arrêt non-publié du Tribunal cantonal du 2 mai 2013, réf. CDP.2012.339, consid. 3.b). 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 Tribunal fédéral du 19 janvier 2006, réf. 1A.78/2005, consid. 6.1 et les références citées).

6.3.

En l'espèce, les modifications entreprises violent de manière importante le droit fédéral de l'aménagement du territoire. La séparation entre zones à bâtir et zones non constructibles est un principe essentiel d'aménagement qui, en dehors des exceptions prévues par la loi, doit demeurer d'application stricte (arrêt du Tribunal fédéral du 22 août 2008, réf. 1C_170/2008, consid. 3.2 et les références citées). Au demeurant, le recourant n'était pas sans ignorer que sa parcelle se trouvait hors de la zone à bâtir et que les articles 24 ss LAT lui étaient applicables (cf. observations du 9 mars 2015, p. 1; préavis du service de l'aménagement du territoire du 2 avril 2013, SATAC 15710). On retient par ailleurs que la remise en état nécessitera la mise en ■uvre des mêmes moyens mécaniques et du même temps que ce qu'il a fallu pour effectuer les travaux consistant pour l'essentiel à des mouvements de terre. Cette opération sera par conséquent courte et les moyens mis en ■uvre seront relativement

limités (cf. décision du 11 mars 2014, p. 3). Certes, le recourant a contesté l'assertion du DDTE selon laquelle les travaux entrepris déstabilisent son terrain ainsi que celui de son voisin. En admettant que cet élément puisse être décisif, le recourant n'a toutefois déposé aucun moyen de preuve à l'appui de ses allégations (cf. mémoire de recours du 19 décembre 2014, p. 2). Par conséquent, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit apparaît ainsi prépondérant par rapport à l'intérêt privé du recourant au maintien de la situation actuelle.

6.4.

Dans cette mesure, l'ordre de rétablissement de l'état conforme ne viole pas le principe de la proportionnalité et répond à un intérêt public prépondérant.

7.

Il convient enfin de rappeler que le département dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans ce domaine et que l'autorité de céans ne peut pas statuer en opportunité. Elle doit au contraire limiter son examen à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée. Pour qu'une décision constitue un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation, il faudrait que le département ait accordé une importance manifestement disproportionnée à certains critères ou ait appliqué un critère de manière arbitraire, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Le recours est donc rejeté.

8.

8.1.

Vu le sort de la cause, le recourant, qui succombe, supportera le paiement des frais de procédure (art. 47 al. 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA], du 27 juin 1979), qui comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas Fr. 6'000.-, (art. 44 al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 49 al. 1).

8.2.

En l'espèce, tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à Fr. 880.-, somme compensée par l'avance de frais du même montant versée le 22 janvier 2015.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours de X. du 19 décembre 2014 est rejeté.

2. Les frais de la procédure, comprenant un émolument de Fr. 800.- et les frais de Fr. 80.-, soit au total Fr. 880.-, sont mis à la charge du recourant et sont compensés par l'avance de frais du même montant versée le 22 janvier 2015.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 26 août 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente, La chancelière,

M. Maire-Hefti S. Despland

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