

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.170 vom 21. November 2016

Ne Jurisprudence Adm, 2016-11-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2015.170

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.170 du 21 novembre 2016

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2015.170 del 21 novembre 2016

Regeste

En 2015, le Conseil communal de A. a révoqué une autorisation, délivrée en 1991, de parquer des véhicules en épi devant un immeuble dont la surface faisait l'objet de restrictions de droit public. X., la titulaire de l'autorisation révoquée, a déféré cette décision devant le Département du développement territorial et de l'environnement en concluant à son annulation et au maintien de l'autorisation litigieuse, le tout avec suite de frais et dépens. En substance et sur le fond : La loi sur l'utilisation du domaine public est applicable au cas d'espèce, fondant ainsi la compétence de l'autorité de céans. S'agissant des motifs de recours, ils sont tous mal fondés. En effet, la garantie de la propriété n'a pas été violée par la révocation de l'autorisation précitée. Par ailleurs, cette dernière n'a créé aucun droit acquis et l'atteinte portée à la liberté économique de la recourante est légale. Pour toutes les raisons qui précèdent, le recours a été rejeté et la décision attaquée confirmée.

Volltext

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

A.

A.a.

[Au 19esiècle], fut sanctionné, par A., un plan d'alignement communal []. Ce dernier frappe en particulier [deux] biens-fonds du cadastre de A. ([]). Le premier bien-fonds est propriété de B. et le second de C.. Tous les deux ne forment qu'un seul et même bâtiment, présentant, sur la rue précitée, un retrait partiel de façade dont l'espace créé se situe en dehors de l'alignement sanctionné.

A.b.

Le 25 janvier 1991, le conseiller communal en charge de la police autorisait exceptionnellement à bien plaire et à titre provisoire, sous réserve du droit applicable, le stationnement de véhicules en épi devant l'immeuble précité (en partie dans l'espace créé par le retrait partiel de façade, en partie sur l'alignement communal) à l'entreprise "Bureau d'architectes D. et X. SA". Il précisait également que ne pourrait être avancé la prétention du bien acquis pouvant découler d'une tolérance dans le temps.

A.c.

Le 17 juin 1998, respectivement le 2 novembre 2009, ont été approuvés par l'autorité cantonale compétente, deux arrêtés du Conseil communal de A. (ci-après : l'intimé) créant une zone de vitesse limitée à 30 km/h, respectivement une zone de rencontre limitée à 20 km/h notamment dans la rue précitée.

A.d.

Le 20 mars 2015, le conseiller communal, directeur de la sécurité adressait un recommandé révoquant l'autorisation précitée au bureau d'architectes "X. SA" (ci-après : la recourante), dont l'administrateur unique avec signature individuelle n'est autre que B.. Cette dernière disposait d'un délai au 30 juin 2015 pour remédier à cette situation. Cette révocation était motivée par le fait que le stationnement autorisé entravait la circulation des piétons, obligeant les piétons à marcher sur la chaussée. La possibilité d'aménager des places de parc parallèlement à la façade nord de l'immeuble, ne forjetant pas sur l'alignement, a été proposée.

A.e.

Par courrier du 14 avril 2015, la recourante, par l'intermédiaire de son mandataire, s'est opposée à cette décision informelle.

B.

Par décision du 6 mai 2015 adressée à la recourante, l'intimé a formellement retiré l'autorisation susmentionnée. À l'appui de son dispositif, elle a indiqué que les droits acquis ne pouvaient pas être invoqués, que le stationnement dans la zone de rencontre n'était autorisé qu'aux endroits désignés par des signaux ou des marques ce qui n'était pas le cas des quatre véhicules habituellement parqués en épi au nord de l'immeuble, que des propositions de marquer des places parallèlement à la façade nord de l'immeuble avaient été faites à la recourante qui les avait refusées et que le statut de la rue avait changé depuis l'octroi de l'autorisation exceptionnelle et provisoire de 1991, de même que la priorité accordée aux piétons en zone de rencontre, de sorte que cette autorisation ne pouvait pas être maintenue.

C.

Par mémoire du 5 juin 2015, la recourante défère la décision susmentionnée auprès du Département du développement territorial et de l'environnement en concluant à son annulation et au maintien de l'autorisation litigieuse, le tout, avec suite de frais et dépens. À l'appui de ses conclusions, elle invoque en premier lieu la violation de la garantie de la propriété en indiquant que le terrain devant l'immeuble, sur lequel les places de stationnement litigieuses sont situées, est propriété de l'administrateur de la recourante. Par ailleurs, les véhicules garés ne gênent aucunement le passage des piétons et leur laissent toute la place nécessaire pour pouvoir circuler le long de la rue. Au vu de cela, l'intimé ne peut restreindre ce droit à la propriété alors que le propriétaire autorise le stationnement des véhicules sur son terrain. Elle excipe ensuite des droits acquis par l'écoulement du temps en jugeant qu'il n'est pas possible d'ignorer une période d'utilisation aussi longue et ininterrompue quand bien même était-il mentionné dans l'autorisation de 1991 qu'ils ne pouvaient être invoqués. Elle estime également qu'aucun intérêt public ne justifie cette décision dans la mesure où la modification du statut de la rue n'a pas amené de changement de situation justifiant la suppression des places de stationnement actuelles. Au contraire, les piétons ayant aujourd'hui la priorité en zone de rencontre, leur liberté de mouvement se trouve élargie sans que leur sécurité ne soit compromise. Elle juge aussi que la décision entreprise est disproportionnée et invoque son intérêt privé au maintien de l'autorisation litigieuse (besoin professionnel). Enfin, elle allègue que l'intimé a constaté de manière inexacte les faits dans le sens où les piétons ne sont aucunement gênés par le stationnement

des véhicules des collaborateurs de la recourante et que même si c'était le cas, les zones de rencontre permettent aux piétons d'utiliser toute l'aire de circulation disponible, et ce, sans danger.

D.

Dans ses observations du 3 juillet 2015, l'intimé juge que la recourante n'a pas qualité pour se prévaloir d'une violation de la garantie de la propriété foncière car elle n'est pas propriétaire des biens-fonds concernés. Quoiqu'il en soit, la restriction découlant de la décision attaquée repose sur une base légale, est justifiée par l'intérêt public et est proportionnée au but visé. Il expose ainsi que l'alignement est en limite de façade du bâtiment, de sorte que seul l'espace situé entre ce dernier et le retrait de façade relève du droit privé de la propriété foncière. Par contre, la partie des biens-fonds située entre l'alignement et la limite nord-ouest des parcelles est dévolue à la voie publique. Dès lors, l'intimé a la compétence d'en fixer l'usage. S'agissant de l'intérêt public, il consiste à protéger la sécurité des piétons, de manière à ce qu'ils puissent se déplacer de préférence sur les extrémités de la voie publique et éviter d'emprunter la chaussée ordinairement utilisée par les véhicules automobiles. Par ailleurs, il n'existe en zone de rencontre aucun droit irréductible au parage. L'intérêt privé (de nature purement pratique) de la recourante à pouvoir stationner les véhicules de ses collaborateurs à proximité de ses locaux n'est ainsi pas prépondérant au regard de la sécurité des piétons. S'agissant de la proportionnalité, il a été proposé à la recourante de maintenir le parage longitudinal, dans l'espace privé situé entre l'alignement et le retrait de façade, permettant le stationnement de deux véhicules (au lieu de quatre en épi). La recourante ayant refusé une mesure moins incisive, elle ne peut se prévaloir aujourd'hui de la violation du principe de proportionnalité. Finalement, il juge que l'autorisation dérogatoire accordée en 1991 ne crée aucun droit acquis et que la recourante ne se prévaut d'aucun intérêt digne de protection pour user de manière privative le domaine public. Pour toutes ces raisons, il conclut au rejet du recours avec suite de frais.

E.

Dans le cadre de ses observations complémentaires du 25 août 2015, la recourante insiste sur la nécessité de conserver ses quatre places de parc qui sont capitales et vitales pour l'entreprise et qui servent véritablement d'outils de travail. En second lieu, cette dernière tient à rappeler qu'elle a déjà demandé à l'intimé l'autorisation de construire quatre places de parc de l'autre côté de la route et que l'autorisation de parquer les quatre véhicules en épi résultait d'un compromis trouvé entre les parties. Si elles devaient être supprimées, il serait dès lors sollicité l'autorisation de construire les quatre places de stationnement de l'autre côté de la route. Pour le surplus, elle étaye son argumentation en mentionnant qu'il n'y a jamais eu de problème entre les piétons et les véhicules automobiles et relève que la Place E., à A., également en zone de rencontre, autorise le parage de plusieurs dizaines de véhicules en zone bleue, sans complications et problèmes particuliers. L'argumentation juridique invoquée par l'intimé ne résiste ainsi pas à une pesée des intérêts en présence. La recourante confirme dès lors les conclusions de son recours du 5 juin 2015 et l'argumentation déposée.

F.

En date du 11 septembre 2015, une vision locale entre les parties et l'autorité de céans s'est tenue. Dans l'idée de pouvoir trouver une solution au litige, les représentants de l'intimé ont suggéré de soumettre à l'approbation du Conseil communal, une convention instituant une

concession d'usage du domaine public, en faveur de l'entreprise recourante et du propriétaire voisin.

G.

Par courrier du 1er octobre 2015, l'intimé indique ne pas pouvoir entrer en matière sur la proposition précitée car elle ne va pas dans le sens des mesures prises pour contrer la densification du trafic urbain. Il s'agit ainsi d'une problématique générale et le rôle des collectivités publiques est précisément de soutenir la mobilité douce. Ainsi, la décision attaquée n'est pas une mesure isolée ou chicanière à l'encontre de la recourante mais s'inscrit dans la politique des autorités communales. L'intimé profite de son courrier pour réitérer l'offre, qui demeure valable à titre amiable, consistant à stationner les véhicules à l'intérieur du retrait de la façade. Vu ce qui précède, l'intimé n'entre pas en matière sur la proposition transactionnelle et confirme les conclusions tendant au rejet du recours avec suite de frais.

H.

La recourante n'a pas réagi à la suite de ce courrier.

Considérant en droit :

1.

1.1.

À titre liminaire, il convient de clarifier si l'autorisation octroyée initialement concerne effectivement, à tout le moins partiellement, le domaine public ou non. La résolution de cette question préjudicielle est essentielle dans la mesure où la réponse qui lui sera donnée est de nature à influencer sur la compétence de l'autorité de céans.

Le domaine public comprend l'ensemble des biens de l'État qui présente la particularité de ne pas être affecté à une finalité particulière, mais au contraire générale, et d'être en conséquence ouverts à tous, d'une manière en principe libre, égale et gratuite. Les biens qui composent le domaine public se divisent à leur tour en deux catégories : le domaine public naturel et le domaine public artificiel. La première catégorie comprend les biens créés par la nature : les cours d'eau, les nappes, les lacs, pour autant que ces biens ne soient pas eux-mêmes objets de propriété privée. Leur appartenance au domaine public dépend de leur état naturel, sans recours à un acte spécifique d'affectation. Le domaine public artificiel comprend quant à lui les ouvrages créés, aménagés et affectés par l'homme à un but d'intérêt général : les routes, les places, les ponts. Une chose ne peut être considérée comme bien du domaine public que si la collectivité publique a le pouvoir d'en disposer et si elle l'affecte à une fin d'intérêt public, c'est-à-dire si le bien en question sert directement à l'accomplissement de tâches publiques par sa valeur d'usage, et non de façon indirecte, par sa valeur en capital ou son rendement (Hottelier, la réglementation du domaine public à Genève, in : SJ 2002 II, pp. 124-5 et les réf. citées).

Sauf les choses publiques par nature, comme les cours d'eaux ou les glaciers, une chose n'entre dans le domaine public que moyennant un acte d'affectation. L'adoption de cet acte suppose, pour que soit respectée la garantie de la propriété, que la collectivité publique ait la disposition de la chose, c'est-à-dire qu'elle en soit devenue propriétaire ou ait acquis sur elle une servitude. L'acquisition de l'État peut reposer sur un titre de droit public tel que l'expropriation, ou sur un titre de droit privé, à savoir -- s'agissant d'une servitude -- un contrat (art. 731 et 732 CC) ou encore laprescription (Hottelier, op. cit., p. 155 et les réf.

citées).

En l'espèce, s'il est vrai que le stationnement en épi se situe entièrement sur le bien-fonds n°[...] de l'administrateur de la recourante, force est néanmoins de constater que la portion de ce dernier se situant entre la limite de façade du bâtiment et celle du bien-fonds lui-même est frappée par l'alignement mentionné sous lettre A. de la présente décision. Comme le relève justement l'intimé, seule la surface se situant dans le retrait de façade du bâtiment n'est pas touchée par l'alignement précité. Cela étant, cela ne signifie pas encore que des terres privées frappées par un alignement font partie du domaine public. Il y a ainsi lieu d'analyser cette question-là.

1.2.

Les plans d'alignement communaux sont réglés aux articles 71 et suivants de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991. Ils ont pour but de structurer l'environnement urbanisé et de réserver l'espace nécessaire à la construction des voies de communication publiques telles que routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons et places publiques (art. 71, al. 1 LCAT). Ils doivent obligatoirement prévoir la limite des constructions en bordure des voies de communication, mais peuvent encore fixer l'obligation d'élever les façades sur les limites ou dans la bande d'implantation fixées par le plan d'alignement (alignement obligatoire), une limite secondaire réservée aux constructions de peu d'importance telles que garages, annexes, places de stationnement (alignement secondaire), ainsi que les principes d'aménagement des espaces compris entre les constructions et les voies de communication (art. 74, al. 1 et 2, litt. a, b et c LCAT).

L'entrée en vigueur du plan d'alignement a pour principal effet de frapper d'interdiction de bâtir les terrains situés entre les alignements. Par ailleurs, il restreint les possibilités de transformer et d'agrandir les constructions existantes sises entre les alignements (art. 75 à 77 LCAT). Ainsi, ces constructions peuvent être entretenues et réparées, mais non reconstruites. Des travaux de transformation ou d'agrandissement ne peuvent être autorisés que moyennant une convention préalable de précarité entre le propriétaire et le Conseil communal, par laquelle le propriétaire s'engage à renoncer, en cas d'expropriation, à réclamer la plus-value résultant des travaux. Quant aux constructions nouvelles de peu d'importance telles que des garages, des annexes et des places de stationnement, elles ne peuvent être érigées que moyennant l'octroi d'une dérogation, accordée pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Elles impliquent par ailleurs une convention préalable de précarité, comme les transformations et les agrandissements. De plus, la sanction du plan d'alignement confère à la commune le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique tous les droits immobiliers que les tiers ont sur les terrains frappés par ce plan (art. 78, al. 1 LCAT). Plus précisément, les plans d'alignement sont déclarés d'utilité publique par la loi (art. 78, al. 2 LCAT), de sorte que le Conseil d'État n'a pas à rendre de décision sur ce caractère d'utilité publique en cas de procédure d'expropriation (art. 12 à 18 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987).

Il apparaît ainsi que l'entrée en force des alignements entraîne d'importantes restrictions au droit de propriété. Ces restrictions, non limitées dans le temps, doivent dès lors être fondées sur des idées concrètes sous la forme d'un projet général, même si sa réalisation ne peut intervenir que dans un délai d'environ 10 ou 20 ans (ATF 118 Ia372, consid. 4ap. 374-375 ■ JT 1994 I 421 ; Brandt/Moor, in : Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Genève-Zurich-Bâle 2010, N. 155, ad art. 18).

En règle générale, l'atteinte à la propriété foncière imposée par les plans d'alignements ne donne pas droit, en tant que mesure de police des constructions, à une indemnisation. Elle n'équivaut à une expropriation matérielle que lorsqu'elle constitue pour le propriétaire une atteinte spéciale au sens de la jurisprudence, par exemple lorsqu'elle doit permettre de ménager des surfaces spéciales pour le parcage des véhicules, des places d'arrêts pour les transports publics, des places spéciales de parc ou des refuges pour les usagers des trams, etc., ou encore lorsque le fonds est à ce point morcelé par deux ou plusieurs alignements qu'on ne peut plus y construire ou en tout cas plus d'une manière rentable (arrêt du Tribunal fédéral du 17 septembre 1969 in : JdT 1970 I, p. 377, cons. 7).

En l'occurrence, s'il n'est pas contestable qu'un plan d'alignement implique des restrictions au droit de propriété d'un particulier, cela ne signifie nullement que l'État a le pouvoir d'en disposer. Au contraire, un plan d'alignement ne fait que réserver l'espace nécessaire à la construction des voies de communication publiques mais ne permet pas encore à l'État de les ériger. Si tant est que ce dernier souhaite aménager cet espace, c'est par le biais de la procédure d'expropriation qu'il devra passer, procédure facilitée par le fait que le plan d'alignement est déclaré d'utilité publique de par la loi. Il s'ensuit que de l'opinion de l'autorité de céans, du fait que l'État ne dispose pas au sens de la jurisprudence précitée, du terrain privé frappé par un alignement, il ne saurait appartenir au domaine public.

1.3

L'intimé fonde également sa compétence sur l'article 43 du règlement communal sur les voies de circulation, lequel prévoit que les bandes de trottoir cadastrées sur fonds privés, sont grevées d'une servitude d'usage en faveur du public, qui est absolue et ne peut être restreinte. Elle autorise le passage des piétons et, dans la mesure où celui-ci est autorisé par la législation fédérale, le stationnement des véhicules automobiles.

Une servitude est en principe constituée par un acte générateur d'obligation de droit privé (contrat constitutif de servitude selon CC 732) avec inscription subséquente au registre foncier. Sur une base de droit public, la servitude peut aussi prendre naissance sans inscription au registre foncier, par un acte administratif souverain d'une autorité. Tel est notamment le cas dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit de la construction ; en matière de procédures de remaniement parcellaires, les cantons peuvent prévoir dans leur législation la constitution de servitudes foncières par un acte administratif, sans inscription au registre foncier. Les articles 702 et 703 CC, qui concernent les restrictions de droit public à la propriété foncière, énoncent ainsi une réserve au sens impropre en faveur des cantons et des communes. Comme tout acte souverain qui conduit à une limitation de la propriété, il doit être fondé sur une base légale suffisante. En l'absence de base légale, la servitude foncière ne peut être constituée que par l'inscription au registre foncier. Les contrats qui fondent une servitude doivent être conclus en la forme écrite, sous peine de nullité (CO 11 II) (Pichonnaz/Werro, La jurisprudence récente en droit privé, in : Journées suisses du droit de la construction, 2009, p. 283 ss, pp. 306-7).

En l'espèce, aucun contrat constitutif de servitude ne figure au dossier. Par contre, la servitude susmentionnée repose sur une base légale formelle communale si bien qu'il doit être considéré qu'elle greève la parcelle litigieuse et notamment une partie de la surface concernée par la décision entreprise. Il s'ensuit que l'intimé dispose effectivement du pouvoir de disposer d'une portion de la parcelle précitée. S'il est vrai qu'aucun acte formelle d'affectation ne figure au dossier, la jurisprudence a, à plusieurs reprises, admis que dans un

tel cas de figure, un bien-fonds pouvait être assimilé, en raison de sa destination et de son caractère, à une dépendance du domaine public (arrêt du Tribunal cantonal genevois, du 22 décembre 2009 [ATA/678/2009] cons. 2, let. b, § 3 et les références citées). Il peut être considéré, dans le cas particulier, que la portion de terrain frappée par l'alignement, par ailleurs grevée par la servitude susmentionnée car assimilable à une bande de trottoir au sens de la législation précitée, dépend du domaine public. En effet, eu égard à la configuration des lieux, cette dernière est ouverte à tout un chacun comme n'importe quelle place relevant du domaine public, puisque toute personne peut librement y passer.

Par surabondance d'arguments, l'article premier de la loi cantonale sur les routes et voies publiques, du 21 août 1849 (LRVP) indique que les routes et voies publiques dans toute l'étendue du canton sont, sous les réserves spécifiées dans la présente loi, considérées comme dépendant du domaine public. À cet égard, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, il y a lieu de retenir une conception large de la notion de route publique, de laquelle il est d'autant moins possible de s'écarter qu'elle est un des fondement de la loi sur la circulation routière (ATF 86 IV 29, consid. 2, p. 31). Le facteur déterminant n'est pas de savoir si la surface de la route est en propriété privée ou publique, mais si elle est utilisée pour la circulation générale, et si son usage est possible pour un groupe indéterminé de personnes, même si son utilisation est limitée (ATF 101 IV 173, p. 175 et la jurisprudence citée). Les trottoirs et les bandes longitudinales sont une partie de la voie publique (ATF 101 Ia565).

1.4.

Au vu de ce qui précède, il s'ensuit que le recours étant dirigé à l'encontre d'un retrait d'une autorisation délivrée à bien plaisir permettant de garer des véhicules empiétant partiellement sur le domaine public, la loi cantonale sur l'utilisation du domaine public (LDPU), du 25 mars 1996 (RSN 727.0) ainsi que son règlement d'exécution de la loi sur l'utilisation du domaine public du 23 avril 2007 (RSN 727.01) sont dès lors applicables. La compétence du Département du développement territorial et de l'environnement, telle qu'elle ressort de l'article 9, alinéa 2 LDPU et de l'article premier, alinéa 1 du règlement d'exécution de la loi sur l'utilisation du domaine public est ainsi donnée.

2.

2.1.

La réglementation de l'usage du domaine public est de la compétence des cantons. La définition des différents types d'usage relève donc du droit cantonal (ATF 135 I 302, 306). Celui-ci distingue de manière générale trois types d'usage du domaine public : l'usage commun, l'usage accru (parfois appelé usage commun accru) et l'usage privatif (Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2011, p. 68, ch. 205). L'usage accru nécessite l'octroi d'une autorisation par l'autorité compétente alors que l'usage privatif doit faire l'objet d'une concession. De manière générale, on peut retenir que l'usage commun accru est plus limité dans le temps que l'usage particulier et qu'il ne porte pas atteinte de manière importante à la substance du domaine public. Revendique notamment un usage accru sur les voies publiques, celui qui, soit à titre permanent, soit pour un temps déterminé, entend utiliser une partie de la route d'une façon qui exclut, dans une mesure correspondante, son usage par des tiers (RJN 1987, p. 205 et les références citées). Par ailleurs, l'usage particulier entraîne normalement, dans la structure du domaine public, des changements dont la disparition nécessite des dépenses élevées (BVR 1988, p. 80).

Dans le cas d'espèce, l'autorisation avait été accordée en 1991 exceptionnellement, à bien plaire et à titre provisoire. Par ailleurs, l'usage fait du domaine public n'a pas porté atteinte de manière importante à sa substance ni entraîné des dépenses importantes pour sa modification structurelle. Ainsi, l'autorisation octroyée portait sur un usage accru du domaine public et non un usage particulier, soumis à concession.

2.2.

Sur le fond de l'affaire, la recourante invoque en premier lieu la garantie de la propriété. Or, comme nous l'avons vu ci-avant, l'autorisation entreprise autorisait notamment le parage de véhicules à bien plaire sur une portion de route assimilable au domaine public. Cette assimilation découle, non pas de la révocation de l'autorisation accordée en 1991, mais des restrictions de droit public susmentionnées. Par conséquent, la garantie de la propriété ne saurait être invoquée dans la présente procédure. S'agissant de la partie située entre le retrait de façade et la façade de l'immeuble, zone qui n'est touchée ni par l'alignement ni par la servitude susmentionnée, elle n'est pas concernée par cette révocation puisque l'intimé n'est pas opposé à ce que la recourante continue d'y parquer ses véhicules (deux places longitudinales). Enfin, la recourante n'est pas propriétaire du bien-fonds concerné de sorte qu'elle ne peut se prévaloir de cette garantie.

2.3.

En second lieu, elle excipe des droits acquis par l'écoulement du temps. Historiquement, les droits acquis tenaient leur nom du fait que leur titulaire les avait acquis en vertu d'un titre particulier. Selon la jurisprudence, un tel fondement peut résider dans la coutume ou l'histoire, un contrat de droit administratif ou une concession, une loi ou une décision (Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, 2014, p. 467, n°1328-9). La recourante soutient que le droit octroyé par l'autorisation est immémorial. Cette appréciation ne résiste pas à la définition d'un tel droit, lequel peut être décrit comme un droit subjectif qui ne correspond plus à des espèces de droits susceptibles d'être créés aujourd'hui, selon les règles du droit public ou conformément aux types du droit civil, mais qui ont été accordés à des particuliers il y a plusieurs siècles, puis leur ont été conservés lors de la constitution de l'État moderne, de même que lors de la codification du droit public et civil (Dubey/Zufferey, *op. cit.*, p. 467-8).

Une décision, telle qu'une autorisation d'usage accru du domaine public, peut également créer un droit acquis. Il faut toutefois que l'autorité prenne l'engagement qu'elle ne sera pas modifiée en cas de changement de loi (Dubey/Zufferey, *op. cit.*, p. 471, n°1337). Dans le cas d'espèce, l'autorité a pris ses précautions en indiquant dans l'autorisation initiale, précisément le contraire, à savoir qu'elle était octroyée "à bien plaire et à titre provisoire" et que "ne pourrait être avancé la prétention du bien acquis pouvant découler d'une tolérance dans le temps". Il s'ensuit que la recourante ne peut se prévaloir d'aucun droit acquis dans le cas d'espèce. Par surabondance d'arguments, l'autorité de céans relèvera encore que la protection particulière dont bénéficient les droits acquis se traduit par le fait qu'ils bénéficient traditionnellement de la protection de la garantie de la propriété et, depuis plus récemment, de celle déduite du principe de la bonne foi (Dubey/Zufferey, *op. cit.*, p. 472, n°1342). Or, comme indiqué supra, la recourante ne peut pas se prévaloir de la garantie de la propriété dans le cas d'espèce. S'agissant de la protection de la bonne foi, cette dernière est décisive lorsque le litige porte sur le rapport de confiance entre le titulaire et l'État. Cependant, l'intimé a toujours été constant dans ses déclarations en indiquant que

l'autorisation délivrée l'était à titre précaire. La recourante ne saurait ainsi valablement invoquer cette protection-là non plus.

2.4.

En troisième lieu, la recourante invoque le fait que la suppression des quatre places de stationnement créerait ainsi des difficultés considérables pour la recourante, qui ne pourrait plus exercer son activité de la même manière que jusqu'à présent.

Selon la jurisprudence, celui qui, pour l'exercice d'une activité économique, doit faire usage du domaine public peut invoquer la liberté économique garantie par l'article 27 Cst. Il a dans cette mesure, un "droit conditionnel" à l'octroi d'une autorisation pour un usage commun accru du domaine public (ATF 121 I 279, consid. 2a, p. 282 ; 119 Ia445, consid. 1a/bb, p. 447). Le refus d'une telle autorisation peut constituer une atteinte à la liberté économique (ATF 119 Ia, 445, consid. 2a, p. 449) et il est soumis à conditions : il doit être justifié par un intérêt public prépondérant - des motifs de police n'entrent assurément pas seuls en considération -, reposer sur des motifs objectifs et respecter le principe de la proportionnalité ; la pratique administrative en matière d'autorisation ne doit pas vider de leur substance les droits fondamentaux, en particulier le droit à l'égalité (art. 8 Cst.), ni de manière générale ni au détriment de certains citoyens (ATF 121 I 279, consid. 2a, p. 282).

La question de savoir si la fonction protectrice de la liberté économique entre en ligne de compte ne dépend cependant pas de la question de savoir si et dans quelle mesure un commerçant a besoin d'utiliser le domaine public. Mais, lorsque cela est obligatoirement le cas pour l'activité lucrative en question, les intérêts privés du commerçant en question auront plus de poids que lorsque l'usage commun accru requis apporte certes des avantages, mais n'est pas vraiment nécessaire pour le commerce. Aussi la mesure de la nécessité pour le requérant d'utiliser le domaine public n'est-elle pas déterminante pour l'étendue de la sphère de protection, mais pour le résultat de la pesée des intérêts (ATF 126 I 133 in : RDAF 2001, p. 546 ss).

Dans le cas d'espèce, comme le mentionne l'intimé, l'intérêt public poursuivi par l'interdiction de stationner en épi consiste à protéger la sécurité des piétons, de manière à ce qu'ils puissent se déplacer de préférence sur les extrémités de la voie publique et éviter d'emprunter la chaussée, ordinairement utilisée par les véhicules automobiles. Une telle mesure permettrait ainsi d'éviter que dans certaines situations, notamment en hiver, les piétons ne se retrouvent à marcher sur la route en lieu et place du trottoir (ou de la bande de bitume assimilable à un trottoir) et pallierait à des dangers sécuritaires liés aux manœuvres (notamment en marche arrière) des véhicules se parquant en épi. Enfin, dans un intérêt plus général, elle se concilierait avec la volonté de l'intimé de soutenir la mobilité douce. Dès lors, la condition de l'intérêt public prépondérant doit être considérée comme remplie.

S'agissant de la proportionnalité, l'autorité de céans relèvera tout d'abord que l'intimé a proposé des solutions alternatives pour tenter de résoudre cette problématique mais que la recourante s'est bornée à solliciter le maintien de cette autorisation de sorte qu'elle ne peut pas se prévaloir du fait que des mesures moins incisives n'ont pas été envisagées par l'autorité inférieure. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, à savoir la pesée des intérêts en présence, force est de constater que l'intérêt privé de la recourante à pouvoir continuer de bénéficier des avantages assortis à l'autorisation révoquée est minime.

L'atteinte à la liberté économique est en effet qu'indirecte, puisque l'essence même de l'activité de la recourante n'est pas touchée par cette révocation. Le souhait de la recourante

de stationner à proximité immédiate de ses locaux pour sa commodité personnelle, si compréhensible soit-il, ne constitue pas un intérêt privé suffisamment important au regard de l'intérêt public poursuivi. Au vu de ce qui précède, la proportionnalité de la mesure est respectée.

2.5.

En conclusion, la recourante ne peut pas se prévaloir de la liberté économique dans le cas d'espèce pour continuer de faire usage du domaine public tel que précédemment, ce d'autant moins que l'intimé bénéficie d'une large autonomie dans ce domaine (décision du 13 mars 2012 de l'ancien Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel [REC.2011.247]).

3.

3.1.

Il s'ensuit que le recours est rejeté et la décision attaquée confirmée.

3.2.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure sont mis à la charge de la recourante (art. 47, al. 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979) et sont compensés par l'avance de frais du même montant versée le 17 juin 2015. La recourante n'obtenant pas gain de cause, elle n'a pas droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département du développement territorial et de l'environnement,

décide :

1. Le recours du 5 juin 2015 de X. SA dirigé contre la décision du 6 mai 2015 du Conseil communal de A. est rejeté, cette dernière étant confirmée.

2. Un émolument de 1'100 francs et des frais s'élevant à 110 francs sont mis à la charge de la recourante et sont compensés par l'avance de frais du même montant versée par ses soins le 17 juin 2015.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 21 novembre 2016

Laurent Favre

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