

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.189 vom 25. Oktober 2017

Ne Jurisprudence Adm, 2017-10-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2017.189

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.189 du 25 octobre 2017

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.189 del 25 ottobre 2017

Regeste

La démolition puis la reconstruction d'un hangar appartenant à une entreprise active dans la mécanique générale n'est pas conforme à la zone d'habitation à faible densité. Par ailleurs, les conditions pour l'octroi d'une dérogation n'étaient pas réunies, si bien que le Conseil d'État a confirmé les décisions attaquées, lesquelles refusaient respectivement la dérogation et le permis de construire demandés. _____ Par arrêt du 16 avril 2018 (Réf. [CDP.2017.338-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

Volltext

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 16.04.2018 [CDP.2017.338-AMTC]

A.

Par demande datée de début janvier 2016, X. SA (ci-après : la recourante) a sollicité un permis de construire pour la démolition et la reconstruction d'un hangar sur l'article n° [a] (nouveau : n° [b]) du cadastre de A.. Ce dernier se situait en zone d'habitation à faible densité selon le règlement d'aménagement communal de A.. Mis à l'enquête publique du 29 juillet au 29 août 2016, il nécessitait l'octroi de deux autorisations spéciales (dérogation à l'affectation de la zone et autorisation d'abattre un bosquet) et n'a pas suscité d'opposition.

B.

B.a.

Par décision du 2 mai 2017, le Département du développement territorial (ci-après : l'intimé) a refusé la dérogation à l'affectation de la zone.à l'appui de son dispositif, il estimait que le projet n'était justifié par aucune circonstance particulière et qu'un intérêt public prépondérant s'opposait à ce que l'activité déployée par la recourante jusqu'à présent soit développée et pérennisée.

B.b.

Par décision du 11 mai 2017, le Conseil communal de B. (ci-après : le Conseil communal) n'a eu que d'autre choix que de refuser la demande de permis de construire.

C.

Par mémoire du 9 juin 2017, la recourante a déféré les décisions précitées auprès du Conseil d'État, en concluant à leur annulation et, partant, à l'admission de la dérogation demandée, le tout, avec suite de frais et dépens.à l'appui de ses conclusions, elle considère en premier

lieu, que l'activité déployée, n'est pas nécessairement contraire à la législation applicable. En tous les cas, une dérogation aurait dû, selon elle, être octroyée. En guise de moyens de preuve, elle sollicite le témoignage de la conseillère communale en charge de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à défaut, celui de sa suppléante.

D.

D.a.

Dans ses observations du 6 juillet 2017, l'intimé ne formule pas de remarque particulière, se réfère à la décision attaquée et conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

D.b.

Dans ses observations du 24 août 2017, le Conseil communal conclut à l'admission du recours, estimant que les conditions dérogatoires sont toutes satisfaites et que l'intimé devait par conséquent octroyer l'autorisation spéciale demandée.

Considérant en droit :

A.Recevabilité

1.

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

B.De la conformité de l'activité déployée par la recourante à l'affectation de la zone

2.

2.1.

Dans un premier grief, la recourante soutient que l'activité déployée par ses soins, étant pour ainsi dire sans nuisances, est conforme à la zone dans laquelle se situe sa parcelle.

2.2.

Selon la doctrine et la jurisprudence, les zones d'habitation comprennent les constructions et installations destinées à la résidence des personnes. Le droit cantonal y admet souvent des activités non gênantes, répondant aux besoins quotidiens des habitants. Il ne suffit pas que les activités prévues ne contredisent pas la finalité de la zone, mais il doit exister un lien étroit avec cette finalité (interprétation fonctionnelle) (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 516, et les réf. jurisprudentielles citées). Ainsi, dans un arrêt 117 Ib 147 (= JT 1993 I 474, cité aussi in A. Chablais, Protection de l'environnement et droit cantonal des constructions, Fribourg 1996, p. 79), le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'était pas arbitraire de considérer qu'une entreprise, qui n'était pas gênante au sens de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, pouvait néanmoins l'être dans une zone d'habitation. Pour n'être pas gênante, l'entreprise devait avoir un rapport fonctionnel avec une telle zone et servir aux besoins courants des habitants, ce qui était le cas d'une boulangerie, d'une cordonnerie, d'un salon de coiffure, d'un atelier de tailleur ou d'un atelier pour profession technique ou graphique. Le Tribunal fédéral ajoute que cette manière de voir répond à un des principes de l'aménagement du territoire, exprimé à l'article 3, alinéa 3 de la loi fédérale éponyme (LAT) du 22 juin 1979, selon lequel les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doivent être aménagés selon les besoins de la population.

2.3.

Il y a lieu de relever que les caractéristiques des zones résidentielles impliquent des avantages attendus pour lesquels les habitants consentent divers sacrifices, notamment pécuniaires. Il est dès lors normal qu'une grande importance soit attachée au caractère de tels lieux (une zone de villas doit par excellence être tranquille, préservée du bruit et des mauvaises odeurs). La jurisprudence retient néanmoins qu'en zone de villas ou dans une zone analogue, des activités peuvent être admises à condition qu'elles n'entraînent pas pour les voisins des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et que l'affectation à l'activité ne soit qu'accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation (cf. arrêt TC VD AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 4b et renvois ;RDAF 1990 p. 425 sset les références citées).

2.4.

D'après la jurisprudence toujours, l'aménagement, dans le sous-sol d'une villa située en zone résidentielle à faible densité, d'un dépôt de marchandises destinées à être vendues sur les marchés et de parasols de marché est compatible avec le caractère de la zone. Il est à relever que le projet se composait d'un garage dont l'aménagement n'était pas contestable et qu'il comprenait également une salle de jeu. Enfin, seule une partie de la construction allait servir de dépôt pour le matériel utilisé par dame S. dans l'exercice de sa profession. Un tel dépôt ne doit pas être confondu avec un bâtiment comprenant un dépôt d'appareils électriques avec matériel d'entretien ainsi que des bureaux accessibles au public avec entrée séparée (RDAF 1969, p. 35) ou encore avec une construction (baraque) utilisée comme dépôt dans le cadre d'une entreprise de transport (RDAF 1969, p. 29) (RFJ 1981 p. 114 ss).

2.5.

En outre, ont été considérés comme admissibles dans des cas d'espèce, moyennant diverses mesures ou restrictions, une place de stationnement pour des voitures, une piscine privée, une salle de réunion, un poulailler, voire une petite écurie. En revanche, ont été proscrits notamment des ateliers de réparation pour voitures, un élevage cunicole, un chenil, un stand de tir privé, un établissement médico-social, un dépôt de voirie et une station d'essai de capteurs solaires importants (RDAF 1983 p. 306 ss et les nombreuses références citées).

2.6.

Enfin, l'implantation d'un immeuble comprenant un tea-room, un appartement et une halle d'exposition de meubles dans une zone résidentielle à faible densité a été autorisé dans le canton de Fribourg (RFJ 1987 p. 98 ss).

2.7.

En l'espèce, force est de constater que la conformité à la zone de l'activité déployée par la recourante doit être déniée pour deux raisons, et ce, même si il pouvait être admis qu'elle n'était pas gênante, ce qui semble douteux. En effet, selon l'extrait du registre du commerce de la recourante, celle-ci est active [notamment dans la mécanique générale et l'entretien de voitures]. Il est notoire que de tels buts sociétaux sont susceptibles de causer des nuisances certaines pour le voisinage, en particulier sonores. Quoiqu'il en soit, de telles activités n'ont pas de rapport fonctionnel avec la zone d'habitation à faible densité et ne sert pas les besoins courants des habitants, ce d'autant moins que d'après le site internet de la recourante ([]) elle n'a pas l'air d'offrir des services destinés à des particuliers. En outre, l'activité exercée n'est pas une activité accessoire à l'utilisation d'un immeuble d'habitation mais est bel et bien principale. Dès lors, le grief de la recourante doit être rejeté.

C.Des conditions d'octroi d'une dérogation et de leur application au cas d'espèce

3.

3.1.

En vertu de l'article 40, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, des dérogations au plan d'aménagement, à la [présente] loi ou au règlement communal des constructions peuvent être octroyées par l'autorité compétente si les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies : elles sont justifiées par des circonstances particulières (let. a) ; elles ne portent pas atteinte à un intérêt public important, notamment à l'aspect historique, esthétique ou pittoresque d'une localité, d'un quartier, d'une rue ou d'un bâtiment ou à la protection de l'environnement, de la nature ou du paysage (let. b) ; elles ne causent pas un préjudice sérieux aux voisins (let. c). L'article 40, alinéa 2 prévoit que les dérogations sont accordées par le département qui rend des décisions spéciales, sous réserve des cas prévus à l'alinéa 3. Selon cet alinéa 3, les communes disposant des moyens de contrôle suffisants sont compétentes pour accorder les dérogations concernant les dispositions traitant des prescriptions architecturales et esthétiques ; de la sécurité et la salubrité des constructions ; de la longueur et la profondeur des bâtiments.

3.2.

Selon la jurisprudence et la doctrine, savoir si les conditions d'une dérogation sont remplies est une question de droit qu'un tribunal revoit en principe librement. Les limites entre les notions de "circonstances particulières", "intérêt public important" et "préjudice sérieux aux voisins" sont difficiles à déterminer, de sorte qu'il convient avant tout, dans chaque cas particulier, de procéder à une appréciation d'ensemble des différents facteurs à prendre en compte. L'intérêt du requérant à réaliser son projet doit être mis en rapport avec celui de la collectivité (laquelle peut être favorable ou non au projet), celui des voisins susceptibles d'être touchés et celui que poursuit la norme à laquelle il est envisagé de déroger, ainsi qu'avec l'intérêt public à l'application stricte de la loi et l'intérêt privé des voisins au respect par les tiers des règles qu'ils doivent eux-mêmes observer (arrêt de la Cour de droit public du 5 mai 2011 [CDP.2010.3] cons. 4b, auquel il est référé pour le surplus afin de ne pas alourdir la présente décision).

3.3.

In casu, la recourante justifie l'octroi de la dérogation demandée en se prévalant tout d'abord du fait que la parcelle en question abrite paisiblement depuis les années soixante, des activités commerciales en lien avec le domaine de la construction. Ensuite, elle indique que deux autres entités commerciales sont présentes sur la parcelle, mentionne que le Conseil communal est favorable au projet, qu'aucun voisin ne s'y est opposé et qu'il est, pour le surplus, parfaitement légal. Enfin, elle évoque que la construction n'engendrera pas de trafic supplémentaire et que l'arène naturelle formée par la topographie et la végétation des lieux protège les voisins des nuisances visuelles et sonores.

3.4.

De son côté, l'intimé juge que la parcelle litigieuse est située dans un secteur d'habitation appelé à se développer à court et moyen termes. Au surplus, les principaux inconvénients du projet résident dans le fait que l'accès à la parcelle s'effectue par une route de quartier résidentiel et qu'il s'agirait de pérenniser une activité gênante pour le voisinage. Vu son emplacement, il n'est clairement pas possible de construire ou de reconstruire des bâtiments

non destinés aux logements sans aggraver et pérenniser lourdement sa situation illicite. Il juge ainsi que la demande de la recourante ne répond qu'à des convenances organisationnelles personnelles. Enfin, l'intérêt public s'oppose à la reconstruction du bâtiment, qui pérenniserait l'affectation non conforme située au centre d'un village, alors que la forte demande en surfaces destinées aux logements dans ce secteur, est de notoriété publique et que l'offre est épuisée.

3.5.

Comme souvent en procédure de recours, les visions des parties sont diamétralement opposées et la présente affaire ne déroge pas à la règle. Si l'on se base sur des éléments factuels cependant, force est de constater que la parcelle litigieuse est affectée depuis les années soixante à des activités en rapport avec le domaine de construction. Alors même que lesdites activités étaient connues des autorités de l'époque, le Conseil général de l'ancienne commune de A. a affecté, en toute connaissance de cause, cette parcelle en zone d'habitation à faible densité et non pas dans une zone pouvant accueillir ce type d'activités. Il s'ensuit qu'il est loisible d'en déduire, que la volonté du législateur était d'éviter de les pérenniser et à terme, d'envisager la construction d'habitations sur cette parcelle. À cet égard, la jurisprudence rappelle que la dérogation ne doit pas vider de sa substance la règle dont elle est l'objet. Son champ d'application se limite à remédier à des circonstances particulières où le résultat ne concorderait pas avec les intentions du législateur. L'octroi d'une dérogation ne peut pas remplacer une planification lorsque celle-ci s'avère nécessaire. La jurisprudence a par exemple retenu que la transformation des locaux commerciaux en logement dans une zone commerciale là où le règlement communal ne prévoyait qu'un logement de gardiennage par entreprise vide la règle en matière d'affectation de la zone commerciale de son contenu (Favez, La dérogation en zone à bâtir et ses alternatives, in : RDAF 2012 I p. 1 ss, ch. 4.1.3 et les références citées). Le cas d'espèce est précisément une situation analogue, en ce sens que si la dérogation devait être octroyée, elle permettrait de pérenniser une activité qui a sa place en zone industrielle et viderait de son contenu le plan d'aménagement, pourtant adopté alors que ladite activité était déjà déployée sur la parcelle litigieuse. Le Conseil communal, favorable au projet, indique du reste dans ses observations, qu'une modification de l'affectation est envisagée dans le cadre de la révision du plan d'aménagement à intervenir. Il s'ensuit que c'est par ce biais là qu'il s'agira de tenter de légaliser le projet, aucune des parties n'invoquant du reste qu'il aurait fallu procéder à un contrôle incident du plan d'aménagement de la commune de A.. C'est d'ailleurs à juste titre que ce grief n'a pas été soulevé, puisqu'il ne ressort pas du dossier qu'une modification sensible des circonstances serait intervenue depuis l'entrée en vigueur de ce dernier ou que la recourante n'aurait pas pu protéger à temps ses intérêts dans le cadre de sa procédure d'adoption.

3.6.

Au vu de ce qui précède, c'est dès lors à bon droit que l'intimé a refusé d'accorder la dérogation demandée, à défaut de quoi, le plan d'aménagement aurait été vidé de sa substance. Pour le surplus, l'autorité de céans fait sien les motifs de refus développés dans la décision attaquée, en particulier ceux indiquant que le projet répond avant tout à des convenances organisationnelles personnelles de la recourante et qu'il y a lieu d'éviter de pérenniser une activité industrielle dans une zone réservée à l'habitation.

D.Conclusion et frais

4.

4.1.

Au vu de tout ce qui précède, le recours est rejeté et les décisions attaquées confirmées.

4.2.

L'autorité de céans ayant été en mesure de se prononcer sur la base du dossier et avec l'aide des données disponibles sur le Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN), il y a lieu de rejeter les réquisitions de la recourante.

4.3.

Vu le sort de la cause, la recourante, qui succombe, supportera le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), 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'État et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 6'000 francs, (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).

4.4.

En l'espèce, la cause a occasionné un tour d'écritures mais revêtait une certaine importance quant à son objet et a nécessité un travail certain du service juridique de l'État. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à 1'210 francs, somme compensée par l'avance de frais du même montant versée le 28 juin 2017.

4.5.

Vu l'issue du recours, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 48 al. 1 LPJAa contrario).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours du 9 juin 2017 de X. SA dirigé à l'encontre des décisions du 2 mai 2017 du Département du développement territorial et du 11 mai 2017 du Conseil communal de B. est rejeté, dites décisions étant confirmées.

2. Les frais de la présente procédure, comprenant un émolument de 1'100 francs auquel s'ajoutent les frais par 110 francs, soit au total 1'210 francs, couverts par son avance, sont mis à charge de la recourante.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 25 octobre 2017

Au nom du Conseil d'état :

Le vice-président, La chancelière,

L. Kurth S. Despland

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