

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.134 vom 6. Juli 2020

Ne Jurisprudence Adm, 2020-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2020.134

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.134 du 6 juillet 2020

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.134 del 6 luglio 2020

Regeste

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un stand pour la vente de produits à l'emporter, même mobile et de taille modeste, est une construction au sens de l'article 22 LAT lorsqu'il est installé durablement à un même endroit. C'est donc à bon droit qu'en l'espèce, le Conseil communal a considéré que le food truck installé sur une parcelle privée était soumis à permis de construire. Le Conseil communal ne pouvait pas se contenter de dire qu'il voulait éviter la prolifération de food trucks sur le territoire communal pour refuser le projet du recourant, faute de base légale permettant un tel refus de principe. Il lui appartenait d'examiner si ledit projet est ou non conforme à l'affectation de la zone et aux autres normes applicables dans le cas d'espèce. La décision attaquée doit donc être annulée et la cause doit être renvoyée au Conseil communal pour qu'il examine le projet du recourant dans le cadre d'une procédure de permis de construire simplifiée. Vu cette décision sur le fond, la requête de mesures provisionnelles présentée par le recourant, tendant à ce que le food truck puisse être exploité durant la procédure de recours, devient sans objet. Le cas échéant, il appartiendra au recourant de présenter une telle demande au Conseil communal, qui devra alors effectuer une pesée des intérêts en présence. _____ Par arrêt du 15 avril 2021 (Réf. : [CDP.2020.266-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

Volltext

A.

X. (ci-après : l'exploitant, respectivement le recourant) exploite l'entreprise individuelle Y. ayant son siège à B. (ci-après : l'entreprise). Selon le registre du commerce, cette entreprise a pour but "l'exploitation de food truck pour cuisine à l'emporter ou livrée, spécialités thaïlandaises, restaurant minute". Le 21 février 2020, par l'intermédiaire de sa fiduciaire, le prénommé a averti la commune de A. qu'il allait installer un food truck dûment agréé par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) sur [sur un terrain privé], sur le territoire de ladite commune, en spécifiant que cette installation viendrait s'ajouter au food truck pour la cuisine thaïe qu'il exploite déjà à B..

B.

B.a.

Le 10 mars 2020, à la demande de l'administration communale, l'exploitant a produit un rapport d'inspection du SCAV du 21 février 2017 constatant que suite à un contrôle par sondage, "la remorque" exploitée par l'entreprise était conforme et pouvait être préavisée favorablement dans le cadre de la procédure d'annonce prévue par la législation sur les denrées alimentaires. Il a par ailleurs fourni des précisions sur les horaires d'exploitation

prévus et l'utilisation par le personnel du food truck des sanitaires de [l'entreprise voisine].

B.b.

Par courriers électroniques des 17 et 18 mars 2020, l'administration communale a refusé d'entrer en matière sur l'installation du food truck, en invoquant la situation sanitaire liée au nouveau coronavirus. Le 19 mars 2020, l'exploitant a répondu par l'intermédiaire de son mandataire que seuls la Confédération et le canton étaient compétents pour prendre en application de la loi sur les épidémies des mesures restreignant la liberté économique et qu'il installerait donc son food truck comme prévu.

B.c.

Par courrier du 7 avril 2020, le Conseil communal a fait savoir audit mandataire que la commune était compétente pour examiner l'installation du food truck sous l'angle de l'aménagement du territoire et des constructions et lui a imparti un délai au 24 avril 2020 pour se déterminer et déposer une demande d'autorisation. Par lettre du 15 avril 2020, le mandataire a précisé que le food truck était une caravane avec volets, non rattachée au sol et installée sur terrain privé, de sorte que les informations déjà fournies les 21 février et 10 mars 2020 ne pouvaient pas être complétées. Il a suggéré une discussion téléphonique pour résoudre l'affaire.

C.

Le Conseil communal a refusé l'installation du food truck sur son territoire par décision du 5 mai 2020. Il a considéré que cette installation mobile, stationnée de manière régulière pour une période prolongée, constituait une construction soumise à permis de construire même si elle se trouvait sur un terrain privé et qu'il convenait de s'assurer qu'elle était conforme à la zone dans laquelle elle devait prendre place, bien qu'elle ait été jugée conforme par le SCAV. Il a constaté que le terrain concerné se trouvait en zone mixte, que la commune n'avait pas prévu de zones spécifiques pour l'installation de food trucks et qu'il ne pouvait être question d'admettre de telles constructions sur n'importe quel terrain privé sur simple accord du propriétaire car la commune ne souhaitait pas voir de telles installations proliférer librement. Il a ajouté que la commune examinerait dans le cadre de la révision de son plan d'aménagement où et à quelles conditions elle admettrait l'installation de food trucks sur son territoire.

D.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. Le recourant invoque un défaut de motivation de la décision attaquée, qui se borne à dire que si la commune n'a pas prévu de zones spécifiques pour l'installation de food trucks, c'est qu'elle n'en veut pas sur son territoire. Il allègue de plus que son food truck, constitué d'une remorque de moins de 4 mètres de long sur 2 mètres de large, est pourvu de roues fonctionnelles, sera utilisé à différents endroits lors de manifestations et pourrait être retiré tous les jours après le service. Il estime dès lors que cette installation non fixée au sol ne présente pas une durabilité suffisante pour être qualifiée de construction ou installation au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et sur les constructions. Il précise qu'elle est prévue sur le parking d'une carrosserie dans la zone mixte, à proximité d'une route très fréquentée et à plusieurs centaines de mètres des habitations, de sorte qu'elle n'aura aucun impact sur le paysage et sur l'équipement existant et ne créera pas de nuisances

sonores puisque les clients ne mangeront pas sur place. Il soutient donc que le Conseil communal a constaté les faits de manière inexacte et violé le droit en retenant qu'il avait à faire à une construction soumise à autorisation de construire.

Le recourant ajoute que même si une autorisation était nécessaire, il n'existerait pas de motif de la refuser puisque la vente à l'emporter de plats préparés répond à la destination de la zone mixte, dédiée au logement et aux activités du secteur secondaire et tertiaire ; que le refus du Conseil communal limite sans raison sa liberté économique et qu'une commune ne peut exclure par principe une activité économique sur son territoire sans vérifier si elle répond aux exigences de la zone et aux conditions d'autorisation de l'activité envisagée. Il signale enfin que la commune a admis à quelques dizaines de mètres du lieu qu'il entend occuper une remorque similaire mais plus grande, dans laquelle sont vendus des poissons du lac et des produits transformés, a priori sans la moindre autorisation. Il reproche donc à la commune de violer sa liberté économique, de procéder à une inégalité de traitement et de faire preuve d'arbitraire.

À titre provisionnel, il demande que l'exploitation du food truck [] soit autorisée immédiatement et durant toute la procédure de recours, dès lors que cette installation a été reconnue comme conforme par le SCAV. Il invoque à cet égard un grave préjudice financier, susceptible de mettre en cause définitivement son activité. Il observe que vu la mobilité du food truck, son exploitation pourrait être arrêtée si le recours devait être rejeté et que l'installation pourrait en tout cas être déplacée en fin de service.

Il conclut principalement à l'annulation de la décision attaquée et à la délivrance d'une autorisation, subsidiairement à l'annulation de cette décision et au renvoi de la cause au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. À l'appui de ces conclusions, il requiert la production du dossier de la cause et du dossier concernant l'exploitation d'une remorque pour la vente de poisson sur une parcelle voisine.

E.

Dans ses observations du 19 juin 2020, le Conseil communal conclut au rejet de la demande de mesures provisionnelles et du recours, sans frais ni dépens.

Le recourant a répondu à ces observations le 29 juin 2020, en maintenant ses conclusions.

Considérant en droit :

1.

Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, est recevable.

2.

2.1.

Selon l'article 22, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

En vertu de l'article 2 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, qui codifie la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations tous les aménagements entrepris par l'homme, conçus pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, soit en apportant une

modification sensible à l'aspect du terrain, soit en chargeant les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement (al. 1). Sont notamment assimilés à des constructions tous les bâtiments en surface ou souterrains, les constructions analogues ou mobilières et les abris mobiles installés pour un temps non négligeable en un lieu fixe (al. 2). Le Tribunal fédéral a souligné que l'exigence de la relation fixe avec le sol n'exclut pas la prise en compte de constructions mobilières, non ancrées de manière durable au sol et qui sont, cas échéant, facilement démontables. Il a ainsi admis, dans un cas neuchâtelois, qu'un chalet de vente d'une surface d'environ 10 m², pourvu de roulettes et déplaçable à volonté, devait être considéré comme une construction au sens de l'article 22 LAT, l'élément décisif étant que ce stand soit installé à demeure ou d'une manière durable sur un parking dont il modifiait l'aspect (ATF du 8 juin 2011 1C_114/2011, consid. 3). D'autres constructions mobilières ont été qualifiées par la jurisprudence de construction au sens de l'article 22 LAT, par exemple un pavillon en bois érigé chaque année pendant 3 mois sur une place publique (Ruch, in Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2020, N. 33 ad art. 22).

2.2.

La faible taille du food truck et le fait qu'il s'agisse d'un stand pourvu de roues ne sont donc pas décisifs en l'espèce. Le recourant entend exploiter cette installation à un endroit précis, à savoir [un terrain privé], du lundi au samedi de 9h30 à 13h30 et de 17h30 à 20h30 voire 21h00 (message électronique du 10 mars 2020 à l'administration communale), soit de manière durable et régulière. Il annonce que le food truck sera déplacé ailleurs pour certaines manifestations, sans préciser à quelle fréquence et pendant combien de temps. Sa demande laisse donc penser que l'emplacement habituel et régulier du food truck sera le terrain [privé concerné] et que les déplacements pour des manifestations ne seront que ponctuels. Même si le food truck devait être retiré chaque jour après le service, comme le suggère le recourant, il resterait installé la journée 6 jours sur 7, soit de manière suffisamment durable pour modifier l'aspect du lieu, en raison de sa présence et des allées et venues des clients. Dès lors, il y a lieu de retenir qu'il s'agit d'une installation soumise à autorisation au sens de l'article 22 LAT.

Cette conclusion s'impose également par comparaison avec ce qui figure à l'article 4b, chiffre 6 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996. Selon cette disposition, en zone d'urbanisation, aucun permis de construire n'est nécessaire pour les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée telles que constructions mobilières comme halles de fête, chapiteaux de cirque, tribunes et leurs installations annexes pour 1 mois au maximum et le stationnement sur des places autorisées de bateaux, de caravanes et demobilhomes non utilisés, pendant la saison morte (litt. a et b). Dans le cas présent, l'installation du food truck n'est pas limitée à un mois ; il sera exploité et non uniquement stationné pendant la saison morte.

C'est donc à juste titre que le Conseil communal a retenu que l'installation du food truck devait faire l'objet d'une autorisation de construire.

3.

3.1.

L'autorisation de construire doit permettre à l'autorité de constater avant la réalisation du projet que ce dernier est conforme à l'affectation de la zone (art. 22, al. 2, litt. a LAT) et

qu'aucun obstacle provenant du droit applicable en l'espèce (plans, règlements de construction, droit de l'environnement, etc.) ne s'y oppose (Ruch, op. cit., N. 6 ad art. 22). Le permis de construire est octroyé lorsque le projet est conforme aux dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et sur les constructions, ainsi qu'aux prescriptions des autres lois applicables dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire (art. 61, al. 1 RELConstr.). Sitôt qu'il est établi que lesdites normes sont respectées, le requérant a un droit subjectif à l'octroi de l'autorisation (Ruch, op. cit., N. 7 ad art. 22).

3.2.

Il découle de ces règles que le Conseil communal, autorité compétente pour délivrer le permis de construire (art. 29 LConstr.), ne pouvait pas se contenter de dire qu'il voulait éviter la prolifération de food trucks sur le territoire communal pour refuser le projet du recourant, faute de base légale permettant un tel refus de principe. Il lui appartenait d'examiner si ledit projet est ou non conforme à l'affectation de la zone et aux autres normes applicables dans le cas d'espèce. L'article [a] du cadastre de A. sur lequel le food truck doit être installé (cf. recours, p. 8) est classé en zone mixte par le plan d'aménagement communal du 15 février 2012. Cette zone est affectée aux habitations collectives et maisons-terrasses, ainsi qu'aux activités commerciales et de service et aux activités industrielles et artisanales selon l'article 13.04.2 du règlement d'aménagement communal. La conformité de l'installation litigieuse à cette zone ne peut donc pas être exclue d'emblée. Par ailleurs, d'autres questions telles que l'esthétique du projet, les nuisances qu'il peut induire (déchets, circulation) et la sécurité de l'accès routier peuvent se poser. Il appartenait au Conseil communal de les examiner, dans le cadre d'une procédure de permis de construire simplifiée. Il apparaît ainsi que de ce point de vue, les arguments du recours doivent être admis.

À toutes fins utiles, il y a lieu de relever que les questions relevant de l'autorisation de construire n'ont pas été traitées dans le cadre de l'inspection du SCAV, qui devait se concentrer sur les questions liées aux denrées alimentaires et à la police du commerce. On peut se demander si le rapport d'inspection du SCAV, qui date de 2017, concerne le food truck objet de la présente procédure ou celui qui est exploité à B.. En tous les cas, il ne fonde pas un droit du recourant à obtenir une autorisation de construire.

4.

4.1.

Au vu de ce qui précède, le recours, bien fondé, doit être admis. La décision attaquée doit être annulée et la cause doit être renvoyée au Conseil communal pour qu'il examine le projet du recourant dans le cadre d'une procédure de permis de construire simplifiée, y compris du point de vue de l'égalité de traitement avec la remorque exploitée à proximité pour la vente de poisson.

4.2.

Comme l'autorité de céans rend une décision sur le fond, la requête de mesures provisionnelles, qui porte sur l'exploitation du food truck durant la procédure de recours, devient sans objet. Le cas échéant, il appartiendra au recourant de présenter une telle demande au Conseil communal, qui devra alors effectuer une pesée des intérêts en présence.

4.3.

Vu le sort de la cause, la présente décision sera rendue sans frais, les communes n'en payant pas (art. 47, al. 2 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979). L'avance de frais de 990 francs versée par le recourant suite à la décision du 11 juin 2020 du service juridique lui sera restituée.

4.4.

Le recourant, représenté par un mandataire professionnel, aura droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé en application de la loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénal et administrative (LTFrais), du 6 novembre 2019, en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 58, al. 2 et 67 LTFrais).

Tout bien considéré, les dépens seront fixés à 1'000 francs tout compris, à la charge du Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. contre la décision du 5 mai 2020 du Conseil communal de A. est admis.

2. La présente décision est rendue sans frais.

3. L'avance de frais de 990 francs versée par le recourant lui est restituée.

4. Des dépens de 1'000 francs tout compris sont alloués au recourant, à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 6 juillet 2020

Au nom du Conseil d'état :

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.