

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.30 vom 21. Oktober 2020

Ne Jurisprudence Adm, 2020-10-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2020.30

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.30 du 21 octobre 2020

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.30 del 21 ottobre 2020

Regeste

Lorsque la réglementation communale prévoit qu'une zone est destinée principalement à l'habitation et que les activités économiques intégrées aux habitations et peu gênantes y sont admises, on en conclut que le législateur communal a entendu ouvrir la zone d'habitation (ici de faible densité) à d'autres activités que la seule habitation, tout en gardant une certaine quiétude au secteur. D'après la jurisprudence, la détention d'animaux n'est pas, par principe, exclue de la zone à bâtir. En l'espèce, le projet litigieux est conforme à la limite supérieure définie par la jurisprudence pour la zone à bâtir. Comme près de la moitié de ménages suisses possèdent un animal domestique, on doit admettre que la prestation consistant à prodiguer des soins aux animaux répond à un besoin de la population au sens de l'article 3 alinéa 3 LAT.

Volltext

A.

A.a.

C. (ci-après le "requérant") a déposé le 28 février 2019 une demande de sanction préalable pour la construction d'une maison d'habitation et d'un cabinet vétérinaire sur le biens-fonds [a] du cadastre de B., sis E. à B. (dossier SATAC 106593).

A.b.

A la suite de la mise à l'enquête publique qui a eu lieu du 15 mars au 15 avril 2019, le projet a suscité les oppositions des recourants ainsi que de trois autres personnes. En substance, les opposants craignent les nuisances, notamment sonores, que le cabinet vétérinaire pourrait produire et sont d'avis que ledit cabinet n'est pas conforme à l'affectation.

A.c.

Par décisions du 19 décembre 2019, l'intimée a levé toutes les oppositions et a délivré la sanction préalable.

B.

B.a.

Le 3 février 2020, les recourants recourent (D.2) contre les décisions de l'intimée. Ils se prévalent d'une violation de l'article 194 alinéa 2 du règlement d'aménagement communal de B. (RAC), du 26 octobre 1998, d'une violation du droit d'être entendu et d'une constatation inexacte de faits pertinents. L'argumentation des recourants sera

reprise ci-dessous en tant que besoin.

B.b.

Invitée à se déterminer sur le recours (D.7), la société représentant le requérant n'a pas déposé d'observations. L'intimée a conclu au rejet du recours (D.6) et a déposé le dossier officiel le 22 avril 2020.

B.c.

Informés du complément de dossier (D.8), les recourants n'ont pas déposé d'observations complémentaires.

Considérant en droit :

1.

Les recourants sont propriétaires du bien-fonds 8672 du cadastre de B., parcelle immédiatement voisine en Est du projet. A ce titre, ils ont qualité pour recourir au sens de l'article 32 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, (LPJA), du 27 juin 1979. Le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour statuer sur leur recours (art. 52 alinéa 1 de la loi sur les constructions, du 25 mars 1996 [LConstr.]). Déposé dans les forme et délai légaux auprès de l'autorité compétente, le recours est recevable.

2.

Les recourants prétendent que l'activité de vétérinaire n'est pas conforme à l'affectation de la zone et que le cabinet constituera une entreprise gênante (D.2, p.2ss).

2.1.

D'après les plans du RAC, le bien-fonds du requérant est en zone d'habitation à faible densité, situé en DS (degré de sensibilité) II. L'article 194 PRAC prévoit que cette zone est destinée principalement à l'habitat individuel(al. 1) et les activités économiques intégrées aux habitations et peu gênantes pour le voisinage sont autorisées, pour autant qu'elles n'occupent pas plus de la moitié de la surface de l'habitation dans laquelle elles sont incluses (al. 2).

La règle de droit communal prohibant les activités portant préjudice au caractère résidentiel ne concerne pas les nuisances sonores et olfactives, qui sont exhaustivement régies par le droit fédéral, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'environnement et de ses ordonnances d'exécution (URP/DEP 1998 162; RDAF 1998 352, 1999 629 et 632; ATF du 9.9.1997 en la cause A. contre le préfet du district du Lac). Les dispositions de droit cantonal et communal relatives aux entreprises gênantes ont ainsi perdu de leur pertinence, sauf si elles règlent la possibilité, du point de vue de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme, d'installer une entreprise en zone d'habitation (ATF 117 Ib 149 - JT 1993 I 474; 116 Ib 183; VD, ACDP du 10.11.1995 en la cause X. contre Conseil d'Etat), quand bien même ces dernières satisferaient aux prescriptions fédérales en matière de protection de l'environnement (ATF du 22.4.1998 en la cause D. contre l'arrêt rendu par le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel).

On doit par conséquent admettre qu'en l'espèce, le législateur communal a entendu ouvrir la zone d'habitation à faible densité à d'autres activités que la seule habitation. Il a néanmoins entendu garantir une certaine quiétude au secteur, ce qui se concrétise notamment par l'impossibilité d'avoir une construction majoritairement ou exclusivement

dévolue à l'activité économique, ainsi que par la limitation aux activités peu gênantes (arrêt du Tribunal fédéral 1C_64/2017; cf. RUCH, Commentaire pratique LAT n. 74 ad art. 22). Cette protection se trouve en outre renforcée par l'attribution au secteur d'un degré II de sensibilité au bruit, qui définit, d'après l'art. 43 al. 1 let. b de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1998, le seuil de tolérance pour les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation.

2.2.

Selon l'article 22 al. 2 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, une autorisation de construire peut être délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, n. 29 ad art. 22; arrêt du Tribunal fédéral du 22.4.1998 en la cause D. contre l'arrêt rendu par le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel). Ni le droit cantonal ni le droit communal ne donnent de critères matériels pour définir la notion d'entreprise gênante. Selon la jurisprudence fédérale, sont considérées comme non gênantes dans les zones d'habitation, les entreprises et les activités qui ont des échanges limités avec d'autres (entreprises ou activités), qui répondent à des besoins locaux quotidiens et qui s'intègrent bien au quartier; cette manière de voir répond au but de l'art. 3 alinéa 3 LAT selon lequel les territoires réservés à l'habitat doivent être aménagés selon les besoins de la population. Dans les années 90, ont été considérés comme entreprises non gênantes car ayant un rapport fonctionnel avec une zone d'habitation et servant les besoins courants des habitants : une boulangerie, une cordonnerie, un salon de coiffure (Argovie, VGE 27.1.1999), un atelier de tailleur, un atelier pour profession technique ou graphique, de petits commerces et cabinets médicaux notamment, à l'exclusion d'un commerce de voitures d'occasion (ATF 117 Ib 147 / JdT 1993 I 473). La jurisprudence y a encore assimilé les déchèteries, pour autant que les valeurs-limites de protection contre le bruit soient respectées (arrêt du Tribunal administratif neuchâtelois du 18.3.1997 en la cause J. et P.-A. P. et A. D. contre la Commune de Cortailod et le Département de la gestion du territoire). Par contre, une entreprise viti-vinicole n'a pas pour but de servir essentiellement aux besoins courants des habitants du quartier et ne peut être considérée comme conforme à l'affectation de la zone (Vaud, ACDP du 10.11.1995 en la cause X. contre Conseil d'État), pas plus qu'un couvert et un dépôt pour matériaux de chantier, des véhicules et du matériel d'entreprise de peinture (arrêt du Tribunal fédéral du 22.4.1998 en la cause D. contre l'arrêt rendu par le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel).

S'agissant de la détention d'animaux, l'implantation d'une exploitation avec détention d'animaux est en principe imposée par sa destination en zone agricole lorsque celle-ci provoquerait des atteintes nuisibles ou incommodantes telles que son implantation dans une zone à bâtir serait impossible ou très difficilement réalisable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_231/2018). On ne peut donc pas affirmer que la détention d'animaux serait, par principe, exclue de la zone à bâtir.

La jurisprudence a exclu de la zone à bâtir un chenil pour 9 chiens clients en plus de 8 chiens existants des propriétaires requérants, ainsi que les constructions destinées à recevoir 12, 30 ou 60 animaux (arrêts du Tribunal fédéral 1C_191/2017; 1A.239/2000 du 11 juin 2001 et les arrêts cités; Rudolf MUGGLI, in Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, Berne 2017, n. 14 ad art. 24 et les références citées à la note 43). En revanche, la jurisprudence a confirmé que les activités d'éducation canine et de dressage étaient

conformes à la zone à bâtir (arrêt du Tribunal fédéral 1A.214/2002 du 12 septembre 2003, consid. 6.2. in ZBI 2005 p. 152 et in RDAF 2006 I 622). Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a considéré sous l'angle de l'art. 24a al. 1 let. a LAT qu'une place pour cours d'éducation canine entraînait une incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement si bien qu'une autorisation en zone agricole n'entraîne pas en considération (arrêts du Tribunal fédéral 1C_231/2018, 1C_254/2009 du 25 septembre 2009, consid. 2.3; 1C_28/2011 du 11 avril 2011). Au niveau cantonal, la détention de chiens dans une zone villageoise est conforme à la zone, mais le nombre d'animaux peut être légalement limité à quatre chiens (Argovie, WBE.2010.389 du 13.04.2011). Un élevage de chiens peut être admis en zone résidentielle à certaines conditions, telles que veiller à ce que les chiens sortent accompagnés, fixer des modalités horaires précises pour leur sortie dans le jardin, poser un collier antibruit et limiter le nombre à 8 individus adultes (Vaud, arrêt du tribunal administratif AC.1999.0211 du 28.2.2003 en la cause époux C. contre Municipalité). L'élevage amateur ou à des fins récréatives d'un à trois chevaux en zone résidentielle a été admise par la jurisprudence cantonale (Argovie, VGEdu6.11.2002 i.S. X. und Mitb. gegen Y., Gemeinde und Regierungsrat; Grisons, commune de Flims in arrêt du Tribunal fédéral du 28.1.2002 i.S. A. und Mitb. gegen X., Gemeinde und Verwaltungsgericht; Valais, Arrêt ACDP du 28.5.1997 en la cause X. contre le Conseil d'Etat) pour autant que leur détention ne soit pas source d'immissions excessives. Enfin, l'élevage de quatre poulets et d'un coq dans un poulailler avec un enclos libre parcouru est conforme au zonage dans une zone résidentielle (ZH / Arrêt BRKE vom 25.05.2007), mais dans les années 80, l'édification d'un poulailler a été jugée source de nuisances et être dénuée de lien naturel avec le bâtiment principal (RDAF 1986 193, 210).

2.3.

En l'espèce, l'activité économique que le requérant envisage d'exercer combine une part de service impliquant la fourniture de soin à l'intérieur du bâtiment d'habitation avec la détention d'animaux : 9 cages figurent sur les plans du projet, dans la pièce nommée chenil.

En soi, l'activité de service est assimilable à une fourniture de soins à l'intérieur, comme pour des médecins, des physiothérapeutes ou nombre de personnes offrant des soins naturels ou de médecine alternative. Elle ne saurait par principe être prohibée de la zone à bâtir, au sens des jurisprudences précitées. À propos de la détention d'animaux, la jurisprudence a considéré que les installations à partir d'une dizaine d'animaux étaient imposées par leur destination en zone agricole. Dans l'ATF 1C_191/2017, c'est bien le total de 17 chiens (9 hôtes et les 8 déjà détenus par le propriétaire) qui a exclu le chenil de la zone d'habitation. Le jugement fédéral s'explique aussi par le fait que les exploitants du chenil l'avaient construit sans autorisation, mettant les autorités devant le fait accompli.

En l'espèce, l'accueil des animaux comporte neuf cages: on se situe à la limite de ce que la jurisprudence considère admissible. L'activité envisagée par le requérant aura des échanges limités avec les autres activités ou entreprises du secteur, puisque l'offre répond aux besoins courants des seuls détenteurs d'animaux domestiques et non pas de toute la population. Toutefois c'est également vrai, pour reprendre la liste établie par le Tribunal fédéral, pour "l'atelier pour profession technique ou graphique" qui a été admis en zone d'habitation: toute la population ne fait pas appel quotidiennement à un technicien ou un graphiste. D'après les statistiques 2020 de la Société pour l'alimentation des animaux familiers[1], 44% des ménages suisses possèdent un animal domestique et on dénombre 503'000 chiens domestiqués en Suisse. On doit admettre en conséquence que la prestation

consistant à prodiguer des soins aux animaux répond à un besoin de la population, au sens de l'article 3, alinéa 3 LAT. Au vu de ce qui précède, on doit considérer qu'un cabinet vétérinaire fait partie des activités que le législateur communal n'a pas exclues de la zone à bâtir.

3.

Les recourants voient dans l'appréciation de l'intimée selon laquelle l'aménagement intérieur est susceptible d'être modifié ultérieurement une constatation inexacte de faits pertinents (D.2, p. 4). D'après eux, il ne serait plus possible d'aménager une pièce d'habitation au rez-de-chaussée. Outre que l'appréciation critiquée n'est pas un fait, on observe que le grief repose uniquement sur une pure conjecture : seul le requérant est à même de dire quelle(s) pièce(s) de quelle nature(s) il souhaite au rez-de-chaussée de son projet. Rien ne permet d'exclure qu'il puisse aménager une chambre à coucher en supprimant ou réduisant la salle d'attente, celle de consultation ou le chenil. Ce grief est manifestement mal fondé.

4.

Dans sa décision, l'intimée a renvoyé à la sanction définitive l'examen de la question de la proportion des surfaces dédiées à l'habitation et de celles dévolues à l'activité économique, considérant que l'aménagement intérieur pouvait être modifié d'ici là et constatant à ce stade que les parts d'habitation et d'activité économique étaient pratiquement identiques. Les recourants voient dans ce renvoi une violation de leur droit d'être entendu et prétendent que l'examen des rapports de surface relève de la sanction préalable (D.2, p. 4).

4.1.

Aux termes de l'article 36, alinéa 1 LConstr., la sanction préalable, [qui] liquide définitivement les questions de masse, d'implantation, d'affectation et d'accès, d'une part, les autorisations spéciales ou dérogations pouvant être accordées à ce stade, d'autre part. L'alinéa 2 de l'article 194 PAC admet l'activité économique en zone d'habitation, à condition notamment qu'elle n'occupe pas plus de la moitié de la surface de l'habitation.

4.2.

Si la surface d'activité économique venait à être supérieure à celle d'habitation, on considérerait que le projet n'est pas conforme à l'affectation. En ce sens, c'est une question qui relève effectivement de la sanction préalable et l'autorité intimée l'a traitée, bien que sommairement, au point 3.b) en page 7 de la décision attaquée, de sorte que le grief de violation du droit d'être entendu n'est pas fondé.

4.3.

L'aménagement intérieur relève par contre de la sanction définitive. Toutefois cet aménagement intérieur est susceptible en l'espèce de modifier le rapport entre surfaces d'habitation et d'activité économique. Par conséquent, l'intimée veillera à ce que les recourants puissent effectivement et ultérieurement se prononcer sur cette question une fois les plans de détails déposés, même si le projet est inchangé. Elle indiquera dans sa décision les chiffres des surfaces dévolues à l'habitation et à l'activité économique, de manière à ce qu'on puisse contrôler que la condition de l'article 194, alinéa 2 PAC soit remplie. A

ce sujet, on ne saurait suivre l'interprétation extensive soutenue par les recourants, qui consiste à intégrer dans le calcul des surfaces d'activité toutes celles de l'habitation ordinaire que le vétérinaire pourrait utiliser, à un moment de la journée. En effet, avec cette interprétation, il faudrait ajouter la chambre à coucher, puisqu'elle est destinée à permettre le repos du vétérinaire, ou sa cuisine parce qu'il y fait un café entre deux consultations ou encore les WC que des clients pourraient occasionnellement emprunter. Dans le même ordre d'idée, la critique des recourants (mémoire p. 3 §3) selon laquelle le projet est orienté en priorité vers l'activité économique est vaine, dans la mesure où elle se réfère à un critère matériel, qui n'est pas compatible avec le critère objectif prescrit par l'article 194, alinéa 2 PRAC. L'autorité intimée tiendra compte, pour déterminer la part d'évolution à l'activité économique, du cabinet, des salles d'opération, de la salle d'attente, du chenil et de la case de stationnement destinée aux clients, ainsi que de toute autre surface exclusivement destinée à l'activité économique.

4.4.

Enfin, la notion de rapport de surface évoquée dans l'arrêt publié au RDAF 2017 I 158 auquel se réfèrent les recourants correspond matériellement aux indices des articles 14 à 16 du Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT, dans leur teneur au 31 décembre 2016) du 16 octobre 1996 et non pas à la proportion entre surfaces d'habitation et d'activité économique. Ce grief est mal fondé.

5.

Mal fondé, le recours sera rejeté. Dans la mesure où l'autorité intimée considère que l'aménagement intérieur est susceptible de modifier la conformité à l'affectation, elle n'hésitera pas à procéder à une nouvelle mise à l'enquête publique si des éléments nouveaux qui pourraient avoir une incidence sur les intérêts de tiers apparaissent (article 36, alinéa 3 LConstr.). Pratiquement, elle n'y échappera pas, car avec la sanction à deux degrés, les questions de nuisances sonores (qui ne relèvent pas de l'affectation, supra 2.1.) n'ont pas encore été traitées, bien qu'elles aient été soulevées prématurément au stade l'opposition. Or, si elle ne permet pas ultérieurement aux tiers de se prononcer sur ces aspects, elle violera leur droit d'être entendu. Par contre, les questions d'affectation ne seront plus recevables, sous réserve d'un aménagement intérieur et des rapports entre habitation et activité économique (supra 4). De plus, la question des nuisances sonores dépend concrètement de l'aménagement définitif, de la disposition des cages, des matériaux utilisés et des éventuels équipements anti-bruit utilisés. Cas échéant, il incombera au requérant de déposer un pronostic de bruit, afin d'établir que les normes du DS II (cf. annexe 3 ch. 2 de l'OPB) sont en mesure d'être respectées. L'autorité communal ne perdra pas de vue qu'elle est tenue d'évaluer la charge de bruit, notamment consécutive aux cages et à leur nombre et fixer si nécessaire des modalités (supra 2.2., Vaud, arrêt du tribunal administratif AC.1999.0211 du 28.2.2003 en la cause époux C. contre Municipalité).

6.

Vu le sort de la cause, les recourants, qui succombent, supportent le paiement des frais de procédure (art. 47, al. 1 LPJA), qui comprennent les émoluments et les débours. En application de la loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (LTFrais), du 6 novembre 2019, 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 8'000 francs, (art. 47, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 52, al. 1). En l'espèce, la cause a occasionné un tour d'écriture.

Tout bien considéré, l'émolument décisionnel est fixé à 1'500 francs les frais s'élevant en conséquence à 150 francs, pour un total de 1'650 francs, compensés par l'avance de 1'650 francs versée par les recourants le 20 février 2020. Il n'est pas octroyé de dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Rejette le recours.

2. Un émolument de 1'500 francs et des frais s'élevant à 150 francs sont mis à la charge des recourants. Ils sont prélevés sur l'avance des recourants.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 21 octobre 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.