

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2024.100 vom 9. April 2025

Ne Jurisprudence Adm, 2025-04-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2024.100](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2024.100)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2024.100 du 9 avril 2025

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2024.100 del 9 aprile 2025

## Regeste

Le projet de construction litigieux, à savoir la transformation d'une ancienne grange en un espace culturel proposant la tenue de concerts et d'expositions, est conforme à la zone d'ancienne localité qui est notamment destinée, selon le règlement d'aménagement communal, aux activités commerciales et de service.

## Volltext

A.

A.a.

Par demande du 22 octobre 2021, l'association A. (ci-après : le tiers intéressé), par l'intermédiaire de son architecte B., a sollicité du Conseil communal de Val-de-Ruz (ci-après : le Conseil communal, respectivement l'intimé) la délivrance d'un permis de construire, sanction définitive, pour l'aménagement d'un espace culturel dans une ancienne grange sur le bien-fonds n° [ ] du cadastre de Dombresson, copropriété de B., C. et D.

A.b.

Le projet a été mis à l'enquête publique du 5 novembre au 6 décembre 2021 et a suscité 17 oppositions, dont celle de X. (ci-après : l'opposant, respectivement le recourant) du 23 novembre 2021. En substance, ses griefs avaient trait à la recevabilité de la demande de permis de construire, à la conformité à la zone d'affectation, au bruit et à l'accès.

A.c.

Par courrier du 24 février 2022, B. a informé le Conseil communal qu'au vu des oppositions, l'accès au projet avait été modifié.

B.

En date du 10 août 2023, le service de l'aménagement du territoire (ci-après : le SAT) a préavisé favorablement le projet sous conditions.

C.

Par décisions du 2 avril 2024, le Conseil communal a levé l'opposition susmentionnée et délivré le permis de construire demandé. Il a considéré, en substance, que la qualité pour former opposition de l'opposant était douteuse, que l'article 45 du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr.), du 16 octobre 1996, avait été respecté de sorte que la demande de permis de construire était recevable et que le projet était conforme dans son principe à la destination de la zone d'ancienne localité sous réserve d'éventuelles nuisances excessives. Sur ce point, le Conseil communal a considéré qu'il n'y avait pas

lieu de s'écarter de la notice bruit br088 du 27 février 2023 du bureau d'ingénieurs E., ni du préavis de synthèse du SAT. Quant à la question du stationnement, il a relevé que ce grief relevait de l'action populaire, de sorte qu'il devait être déclaré irrecevable. Enfin, le Conseil communal a allégué que l'augmentation du trafic attendue était négligeable et que le projet devait disposer de l'équipement routier au plus tard au moment de sa réalisation, de sorte qu'il était suffisant que l'autorisation de construire soit assortie d'une condition en ce sens.

D.

Par mémoire du 30 avril 2024, l'opposant défère les décisions du Conseil communal auprès du Conseil d'État, en concluant principalement à l'irrecevabilité de la demande de permis de construire, subsidiairement à l'annulation desdites décisions, plus subsidiairement au renvoi de la cause à l'intimé pour nouvelles décisions au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. En premier lieu, le recourant allègue que dans la mesure où ses biens-fonds se situent à quelques 75 et 100 mètres du projet litigieux et que le rapport du bureau d'ingénieurs E. atteste que le bruit des concerts atteindra ses immeubles, il a manifestement un intérêt juridiquement protégé à obtenir l'annulation du permis de construire. Dans un second temps, il invoque l'irrecevabilité de la demande de permis de construire en remettant en cause l'existence de l'association Music Art Palace, subsidiairement sa représentation. Sur le fond, le recourant conteste la conformité du projet à l'affectation de la zone et invoque que la décision d'octroi du permis de construire est affectée de plusieurs vices.

E.

E.a.

Par courrier du 5 juin 2024, l'intimé indique ne pas avoir d'observations complémentaires et conclut au rejet du recours.

E.b.

Par observations du 14 juin 2024, le tiers intéressé relève, en substance, que les services de l'État ont tous préavisé favorablement le projet, que ce dernier est modeste et qu'il respectera toutes les recommandations notamment celles liées au bruit, que le permis de construire concerne les dispositions définies dans les lois et règlements applicables en la matière, alors que le programme et les activités concernent les règles de police, que dans le cadre du permis de construire une étude de bruit a été réalisée par un bureau spécialisé, laquelle mentionne qu'il n'y a aucun problème de bruit pour le recourant et enfin, que le projet est parfaitement conforme à l'affectation de la zone.

E.c.

Par courriers du 30 juillet 2024, le recourant regrette que le Conseil communal n'ait pas répondu à ses griefs et allègue qu'il convient d'interpréter ces silences comme des acquiescements. De plus, il invoque, en substance, que les considérations du tiers intéressé sont dénuées de toute pertinence juridique et que ce dernier a trompé les opposants en leur faisant faussement croire que les manifestations se dérouleraient sur des périodes, des fréquences et des horaires clairement définis.

E.d.

Plusieurs documents ont par la suite été produits par les parties sans pertinence quant au fond du litige.

E.e.

Par courriers des 24 et 28 février 2025, le service juridique de l'État (ci-après : le SJEN), chargé de l'instruction de la présente procédure, a requis du tiers intéressé la production de ses statuts, ainsi qu'un document attestant de son pouvoir de représentation. Dits documents ont été produits et transmis aux parties.

F.

En tant que besoin, la motivation contenue dans les écrits précités sera reprise dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit :

Recevabilité

1.

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

De la recevabilité de la demande de permis de construire

2.

2.1.

Dans un premier grief, le recourant allègue que la demande de permis de construire est irrecevable dans la mesure où l'existence de l'association A. n'est pas démontrée et que, même si c'était le cas, elle n'a pas été valablement représentée.

2.2.

Sur ce point, il est vrai que le dossier communal ne contient ni les statuts de l'association, ni une quelconque procuration démontrant sa représentation, raison pour laquelle le SJEN a requis la production de ces documents dans la procédure de recours.

Par courrier du 27 février 2025, le tiers intéressé a déposé ses statuts desquels il ressort que l'association est valablement représentée et engagée par la signature collective de deux membres de son Comité et/ou tout.e autre dirigeant.e ou représentant.e désigné.e à cet effet par le Comité dans une procuration (art. 21).

De plus, par courrier du 7 mars 2025, une procuration signée par deux membres du Comité désigne F. comme représentant de l'association dans le cadre de la procédure de demande de permis de construire.

Par conséquent, au vu de ce qui précède, il appert désormais que l'association existe bel et bien et que F. était légitimé à signer la demande de permis de construire en tant que maître d'ouvrage.

2.3.

Ainsi, la demande de permis de construire émane bien d'une association ayant la personnalité juridique et valablement représentée, de sorte qu'elle doit être déclarée recevable.

De la conformité à la zone d'affectation

3.

3.1.

Dans un second grief, le recourant conteste la conformité du projet à l'affectation de la zone et invoque un manque de motivation de la décision attaquée quant à ce grief.

3.2.

La parcelle destinée à accueillir le projet de construction se situe en zone d'ancienne localité (ZAL) qui, selon l'article 12.02, chiffre 2 du règlement d'aménagement de la commune de Dombresson (ci-après : le RAC) est destinée aux habitations individuelles et collectives, aux activités agricoles, aux activités commerciales et de service et aux activités artisanales ne provoquant pas de gêne pour le voisinage.

Le projet consiste en la transformation d'une ancienne grange en un espace culturel proposant la tenue de concerts et d'expositions.

3.3.

Ni la jurisprudence, ni les dispositions légales en matière d'aménagement ne définissent les activités de service. Le RAC, ainsi que le règlement d'affectation des zones de la commune de Val-de-Ruz ne le font pas non plus. Néanmoins, il apparaît que les activités de service sont définies largement et qu'elles englobent la plupart des activités du domaine tertiaire dont font partie les activités culturelles, de sorte que c'est à raison que l'intimé retient qu'un espace culturel constitue un service à la population au même titre que les services de restauration par exemple. De plus, et contrairement à ce qu'invoque le recourant, s'il est vrai que les associations doivent poursuivre un but non lucratif, la loi les autorise à conduire des activités commerciales pour financer leur fonctionnement. Ainsi et comme le relève le Conseil communal, l'organisation de concerts pourrait entrer dans les activités commerciales.

La jurisprudence a considéré qu'une entreprise en zone d'habitation doit avoir un rapport fonctionnel avec la zone et servir les besoins courants des habitants. Les entreprises comme une boulangerie, une cordonnerie, un salon de coiffure, un cabinet médical ou un atelier de tailleur entrent dans cette définition. En revanche, un dépôt et un couvert pour une entreprise de construction et de peinture n'ont pas été reconnus comme conformes à la zone d'ancienne localité, à défaut de lien fonctionnel. Le projet litigieux, lequel a pour but de servir les besoins culturels de la population, s'apparente clairement aux entreprises précitées et ne peut en aucun cas être comparé à un dépôt pour une entreprise de construction.

Sur ce point, il convient de relever que le guide du plan d'aménagement local du SAT relève que «les transformations du monde du travail, les nouvelles formes de mobilité et l'évolution des modes de vie ouvrent des perspectives de changement en vue d'une plus grande mixité fonctionnelle. Certes, quelques zones monofonctionnelles devront toutefois être maintenues pour les activités absolument non compatibles avec l'habitat, telles que l'industrie lourde par exemple. Et s'il est vrai qu'il peut y avoir quelques difficultés de cohabitation entre certaines activités, la majorité des zones devraient en revanche permettre à l'heure actuelle une mixité qui n'est pas limitée par la notion de lien fonctionnel. Et le zonage, souvent encore associé au fonctionnalisme spatial, peut au contraire lui aussi favoriser la mixité fonctionnelle».

La zone d'ancienne localité étant, au sens du guide précité, une zone jouissant d'une grande mixité d'activités (artisanales, agricoles, commerciales, etc.), on ne voit pas ce qui empêcherait un espace culturel d'y prendre place, d'autant plus que le RAC ne prévoit aucune zone destinée particulièrement aux loisirs, de sorte qu'à suivre l'avis du recourant, un espace culturel ne pourrait tout simplement pas être érigé dans la commune de Dombresson.

Au surplus, il convient de relever que l'article 11 du RAC dispose que dans la zone d'ancienne localité tous travaux soumis au permis de construire sont subordonnés à l'approbation du service de la protection des monuments et des sites (ancien office du patrimoine et de l'archéologie (OPAN), désormais l'office cantonal du patrimoine bâti et immatériel, OCPI). Dans le cas d'espèce, l'OPAN n'a aucunement relevé un problème de conformité à l'affectation de la zone dans son préavis et il en est de même du SAT.

Enfin, de jurisprudence constante, le Tribunal fédéral invoque que lorsqu'une autorité communale interprète son propre règlement en matière de police des constructions, elle jouit d'une liberté d'appréciation particulière. L'instance cantonale de recours ne peut effectuer un contrôle qu'avec retenue. Cependant, le Tribunal fédéral souligne que l'autorité de recours doit non seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable (et donc arbitraire), mais elle doit également sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur (cf. not. arrêt du TF 1C\_544/2019 du 3 juin 2020).

En l'occurrence, l'interprétation que fait la commune de son propre règlement ne prête pas flanc à la critique. Elle n'est ni arbitraire et ne contrevient pas au droit fédéral au vu des arguments développés ci-avant.

Par conséquent, au vu de tout ce qui précède, le projet est conforme à l'affectation de la zone de sorte que c'est à raison que l'intimé a rejeté le grief du recourant.

3.4.

Enfin, le recourant invoque que le RAC ordonnerait d'analyser la gêne pour le voisinage. Or, cette condition n'est valable que pour les activités artisanales (cf. art 12.02, ch. 2 RAC) et donc n'a pas à être analysé dans le cas présent.

Il semble également contester le fait que les normes de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986, seront respectées, sans pour autant étayer davantage son grief.

En l'occurrence, le dossier de la cause contient une étude de bruit d'un bureau spécialisé laquelle conclut au fait que le projet a été planifié en vue de pouvoir satisfaire toutes les prescriptions en matière de protection contre le bruit en phase d'exploitation, qu'il intègre des optimisations et que les calculs prouvent que les valeurs de référence de planification très restrictives de la directive DEP seront clairement respectées lors des concerts. Au surplus, le préavis du service de l'énergie et de l'environnement (ci-après : le SENE) est favorable.

Ainsi, aucune violation des dispositions relatives à la protection contre le bruit ne peut être retenue.

Des conditions et charges du permis de construire

4.

4.1.

Dans un ultime grief, le recourant considère que l'octroi du permis de construire aurait dû être assorti de conditions et charges limitant les activités du tiers intéressé aux programmations annoncées.

4.2.

Le raisonnement du recourant ne peut être suivi. En effet, comme il a relevé à juste titre le tiers intéressé, la procédure d'octroi du permis de construire se limite à analyser si les règles de police des constructions sont respectées. La programmation finale des concerts et expositions devra dans tous les cas être traitée et validée par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) comme le mentionne le préavis du SENE du 10 août 2023. En d'autres termes, si le projet de construction respecte toutes les prescriptions y relatives, il n'est pas possible d'en interdire la construction pour le seul motif que le programme définitif pourrait éventuellement conduire à certains débordements, lesquels seraient alors du ressort de la police.

4.3.

Enfin, le recourant invoque que la décision d'octroi du permis de construire aurait dû reprendre la condition exprimée dans la décision de levée d'opposition selon laquelle «il appartiendra aux requérants d'apporter avant le début des travaux la démonstration que leur bien-fonds est au bénéfice d'un droit de passage pour véhicules». En l'espèce, dite décision précise pourtant bien qu'« il est à cet égard suffisant que, pour entrer en force, l'autorisation de construire soit assortie de la condition que l'accès routier est garanti », ce que prévoit bel et bien la décision d'octroi du permis de construire (cf. décision p<sup>o</sup> 4). De plus, le fait que les travaux aient commencé de manière illégale ne porte aucunement préjudice à cette condition.

4.4.

Par conséquent, ce grief, entièrement mal fondé, doit être rejeté.

Conclusions et frais

5.

5.1.

Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté et les décisions du Conseil communal confirmées.

5.2.

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 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 port, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10 % de l'émolument arrêté (art. 52, al. 1).

Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés à 1■650 francs au total, montant compensé par l■avance de frais du même montant versée par le recourant.

5.3.

Il n■est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Conseil d'État :

1.Rejette le recours.

2.Met un émolument et des frais pour un total de 1■650 francs à charge du recourant, montant compensé par l■avance de frais du même montant.

3.N■alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 9 avril 2025

Au nom du Conseil d'état :

La présidente,                      La chancelière,

F. Nater                                S. Despland

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