Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.12/2003/sch

Arrêt du 2 juillet 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Féraud et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel,
2001 Neuchâtel,
autorité recourante,

contre

A._____,
intimé, représenté par Me Pierre Heinis, avocat,
rue de l'Hôpital 11, 2000 Neuchâtel,
Tribunal administratif du canton de Neuchâtel,
case postale 3174, 2001 Neuchâtel.

Objet
autorisation de construire hors de la zone à bâtir,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel du 11 décembre 2002.

Faits:
A.
A._____ est propriétaire de la parcelle n°2334 du cadastre de la Commune de Cornaux. D'une surface de 3'684 mètres carrés, cette parcelle est située pour partie en zone de crêtes et de forêts, selon le décret du 14 février 1966 concernant la protection des sites naturels du canton de Neuchâtel, et pour partie en zone agricole, suivant tant le nouveau plan d'aménagement communal sanctionné par le Conseil d'Etat neuchâtelois le 20 décembre 1999 que l'ancien plan approuvé le 28 juin 1974; elle est comprise dans le périmètre du biotope cantonal des Roches-de-Châtollion, en vertu du décret du 19 novembre 1969 concernant la protection des biotopes. Elle accueille un immeuble de 338 mètres carrés construit en 1962, qui abritait à l'origine un élevage industriel de poules en batterie. A la suite de son acquisition par B._____, le 3 février 1971, le bâtiment a été affecté sans autorisation par la maison X._____ SA à des dépôts, des bureaux, des ateliers et des locaux d'exposition, jusqu'à son aliénation à A._____ en date du 30 août 1988.
Le 29 avril 1991, ce dernier a déposé une demande de dérogation partielle à l'affectation de la zone concernant la réalisation de deux appartements de quatre pièces à l'étage du bâtiment sis sur la parcelle n°2334. Par décision du 12 juillet 1991, le Département de l'agriculture du canton de Neuchâtel, devenu par la suite le Département de la gestion du territoire (ci-après: le Département de la gestion du territoire), a considéré que ces travaux ne pouvaient être admis à titre de transformation partielle et a refusé d'approuver la dérogation sollicitée. Il a en revanche autorisé A._____, en date du 17 novembre 1993, à aménager des bureaux et des surfaces d'exposition dans le volume existant, s'agissant de travaux de rénovation sans changement d'affectation. Le Conseil communal de Cornaux a délivré le permis de construire requis le 29 novembre 1993.
Le 30 avril 1998, A._____ a sollicité l'autorisation d'aménager le bâtiment érigé sur la parcelle n°2334 à

des fins d'entrepôt et de petit artisanat et de réaliser un logement de service. Par décision du 22 octobre 1998, le Département de la gestion du territoire a accepté la dérogation à l'affectation de la zone liée aux surfaces prévues à des fins d'entrepôt, à l'exclusion de matériaux nocifs pour l'environnement; il l'a en revanche refusée en ce qui concerne la création d'un logement de service et l'implantation d'artisanat, au motif que ces travaux excédaient les notions de changement et de transformation partiels et n'étaient pas imposés par leur destination hors de la zone à bâtir. Le recours interjeté par le propriétaire des lieux contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel (ci-après: le Tribunal administratif) a été rejeté par arrêt du 28 mai 1999. Le Conseil communal de Cornaux a délivré le permis de construire le 3 avril 2000 sur la base de nouveaux plans corrigés.

B.

Le 9 février 2001, A._____ a requis l'autorisation de construire un escalier de secours extérieur en façade est du bâtiment et une porte de sortie au niveau des combles. Lors de l'inspection locale effectuée le 15 août 2001, il a été constaté que l'affectation des locaux n'était pas conforme à celle indiquée dans les plans modifiés sanctionnés le 3 avril 2000; ainsi, le garage sis au rez-de-chaussée était utilisé comme atelier de réparation d'automobiles, le local prévu comme dépôt servait d'atelier de mécanique ou de brocante, alors qu'un second local autorisé à titre de dépôt abritait un atelier d'ébénisterie; les combles, en principe voués à l'affectation de dépôt, avaient été subdivisés en plusieurs locaux, dont une partie était louée à deux groupes de jeunes musiciens pour répéter. Considérant que les transformations et les changements d'affectation opérés sans droit ne pouvaient être autorisés a posteriori au regard des dispositions de la nouvelle ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1), le Département de la gestion du territoire a décidé, en date du 12 mars 2002 :

1. de refuser d'accorder la dérogation nécessaire à la réalisation de l'escalier de secours;
2. d'exiger, dans un délai de six mois dès l'entrée en force de la présente décision, la remise en état des lieux et le respect de l'affectation du bâtiment admise par notre département, dans sa décision du 17 novembre 1993, à savoir: surfaces à des fins d'entrepôt, à l'exclusion de matériaux nocifs pour l'environnement;
3. d'exiger, au titre de mesures provisionnelles, l'évacuation immédiate du niveau "combles";
4. un émolument de 400 francs est mis à la charge du requérant."

Dans une lettre du 23 mars 2002, A._____ a formulé "opposition totale" aux décisions du Département de la gestion du territoire. Au terme d'une décision prise le 11 juin 2002, ce dernier a déclaré le recours irrecevable en tant qu'il portait sur le refus d'approuver le projet d'aménagement d'un escalier en façade est de l'immeuble édifié sur la parcelle n°2334 et d'exiger la remise en état des lieux dans un délai de six mois, et l'a transmis au Tribunal administratif comme objet de sa compétence. Il a rejeté l'opposition formulée à l'encontre de la mesure provisionnelle d'évacuation immédiate du niveau des combles.

Statuant le 8 octobre 2002 sur un recours de A._____, le Tribunal administratif a annulé les chiffres 2 et 3 du dispositif de la décision rendue sur opposition par le Département de la gestion du territoire le 11 juin 2002 et le chiffre 3 du dispositif de sa décision du 12 mars 2002. Par arrêt du 11 décembre 2002, il a annulé les chiffres 1, 2 et 4 du dispositif de la décision du Département de la gestion du territoire du 12 mars 2002 et renvoyé la cause à cette autorité pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants. La cour cantonale a considéré que les activités déployées dans le bâtiment édifié sur la parcelle n°2334 n'étaient pas des activités artisanales dont l'implantation avait été prohibée en 1998 et que les transformations effectuées sans autorisation ne pouvaient pas être refusées pour ce motif; elle a par ailleurs estimé qu'en autorisant en novembre 1993 A._____ à aménager des bureaux et des surfaces d'exposition dans le volume existant, le Département de la gestion du territoire avait implicitement admis l'affectation des locaux à l'usage qui était le leur en 1971 et qu'il avait ainsi exclu à tort l'application de l'art. 43 OAT parce que la première des conditions posées par cette
disposition n'était pas réalisée. Elle a par conséquent renvoyé la cause au Département de la gestion du territoire pour qu'il vérifie si les cinq autres conditions étaient réunies et, dans l'affirmative, pour qu'il statue sur la demande de permis de construire un escalier de secours.

C.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif du 11 décembre 2002. Selon lui, ce dernier aurait admis à tort l'application de l'art. 43 OAT dans le cas d'espèce; l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur cette disposition n'entrerait en considération que si la construction litigieuse avait été érigée ou transformée

légalement avant le 1er janvier 1980, ce qui ne serait pas le cas en l'occurrence puisque la maison X._____ SA a modifié l'affectation des locaux situés dans le bâtiment érigé sur la parcelle n°2334 pour les utiliser à des fins commerciales sans avoir obtenu l'autorisation requise par la législation cantonale en vigueur; de même, la cour cantonale aurait constaté les faits de manière inexacte et violé le droit fédéral en considérant que les activités déployées dans ces locaux n'étaient pas des activités artisanales proscrites par le Département de la gestion du territoire en octobre 1998. Celui-ci était ainsi légitimé à refuser la construction d'un escalier de secours, qui devait servir à une utilisation artisanale des combles incompatible avec la notion de transformation partielle
découlant des art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 42 OAT.
Le Tribunal administratif conclut au rejet du recours. A._____ propose de le déclarer irrecevable et mal fondé. Le Département de la gestion du territoire et l'Office fédéral du développement territorial concluent à son admission.
D.
Par ordonnance du 7 mars 2003, le Président de la Ire Cour de droit public a interdit l'exécution des travaux litigieux jusqu'à droit connu sur le recours de droit administratif.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 225 consid. 1 p. 227 et la jurisprudence citée).
1.1 L'art. 34 al. 1 LAT ouvre la voie du recours de droit administratif contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir et sur des demandes de dérogation selon les art. 24 à 24d LAT. Il ne mentionne en revanche pas parmi les décisions sujettes à recours celles fondées sur l'art. 37a LAT, relatif aux constructions et aux installations à usage commercial sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. Cette omission résulte d'une inadvertance manifeste du législateur et non d'une volonté délibérée de ce dernier de soustraire au recours de droit administratif les décisions prises en application de l'art. 37a LAT, laquelle ne fait que régler un cas particulier d'autorisation dérogatoire hors de la zone à bâtir au même titre que les art. 24 à 24d LAT. Le Conseil fédéral a fait clairement état de sa volonté d'étendre le recours de droit administratif à toutes les dispositions régissant les exceptions consenties pour les bâtiments et installations situées hors de la zone à bâtir (Message relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement
du territoire, du 22 mai 1996; FF 1996 III 517). Les Chambres fédérales n'ont à aucun moment manifesté une volonté contraire. L'art. 37a LAT, qui accorde au Conseil fédéral la compétence de définir les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone, a été introduit par le Conseil national lors de la procédure d'élimination des divergences. A l'origine, ce dernier entendait permettre les changements d'affectation complets de toutes les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et érigées avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; il avait introduit une formulation en ce sens à l'art. 24quater al. 2 LAT, devenu par la suite l'art. 24c LAT, mais le Conseil des Etats, suivant en cela l'avis du Conseil fédéral, s'est opposé à cette solution. L'art. 37a LAT résulte ainsi d'un compromis des Chambres fédérales et son insertion dans les dispositions transitoires de la loi peut expliquer les raisons pour lesquelles l'art. 34 al. 1 LAT ne cite pas expressément au nombre des décisions attaquables par la voie du recours de droit administratif celles
prises sur des demandes de dérogations fondées sur l'art. 37a LAT (cf. à ce sujet, Rudolf Muggli, Projet de loi du 20 mars 1998 modifiant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Territoire & Environnement 1998, n. 1 ad art. 37a LAT, p. 70). Au demeurant, aucune raison objective ne justifie de soumettre les constructions et installations à usage commercial à un régime différent de celui des autres constructions nécessitant une dérogation en vertu des art. 24 à 24d LAT sous l'angle de la voie de recours. Les considérations qui précèdent conduisent à admettre la recevabilité du recours de droit administratif dans le cas particulier (cf. dans le même sens, mais sans autre motivation, Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, ch. 1637, p. 687/688).
1.2 En l'occurrence, le Tribunal administratif a annulé la décision du Département de la gestion du territoire du 12 mars 2002 parce que ce dernier avait exclu à tort l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 43

OAT au motif que la condition posée à la lettre a de cette disposition n'était pas réalisée; il a en conséquence admis le recours de l'intimé et renvoyé la cause au Département de la gestion du territoire pour qu'il vérifie si les autres conditions d'application de l'art. 43 al. 1 OAT étaient réunies et, dans l'affirmative, pour qu'il se prononce sur la demande de permis de construire un escalier de secours. La décision attaquée, qui admet l'application de l'art. 43 al. 1 let. a OAT, présente les traits d'un arrêt partiel sur ce dernier point qu'elle tranche définitivement et peut, dans cette mesure, faire l'objet d'un recours de droit administratif dans le délai de trente jours (cf. ATF 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198 et les arrêts cités).
1.3 Un canton a qualité pour recourir par l'intermédiaire de son gouvernement en application de l'art. 34 al. 2 LAT en relation avec l'art. 103 let. c OJ. Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont par ailleurs réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.
2.
L'affectation actuelle des locaux aménagés dans le bâtiment érigé sur la parcelle n°2334 du cadastre de Cornaux, telle qu'elle est relatée dans la décision du Département de la gestion du territoire du 12 mars 2002, n'est pas contestée; pour le surplus, savoir si les activités qui y sont déployées doivent ou non être qualifiées d'artisanales est une question de droit, de sorte qu'une inspection locale ne se justifie pas (cf. ATF 123 II 248 consid. 2a; 122 II 274 consid. 1d p. 279).
3.
Le Tribunal administratif a considéré que le Département de la gestion et du territoire avait écarté à tort l'application de l'art. 43 OAT sous prétexte que la condition posée à la lettre a de cette disposition n'était pas réalisée. L'Office fédéral du développement territorial estime pour sa part qu'une autorisation exceptionnelle fondée sur l'art. 37a LAT n'entre pas en considération dans la mesure où il n'est pas établi que le bâtiment litigieux aurait eu un usage commercial avant le 1er janvier 1980, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cette argumentation doit être examinée en premier lieu car, supposée bien fondée, elle ferait obstacle à l'application de l'art. 43 OAT.
3.1 L'art. 37a LAT ne définit pas la notion de "construction et installation à usage commercial". Selon l'art. 43 al. 1 OAT, il s'agit des constructions artisanales ou commerciales. L'objectif visé par le législateur fédéral à l'art. 37a LAT était de permettre aux entreprises commerciales sises hors de la zone à bâtir de maintenir leur activité, de se moderniser et de se restructurer afin de préserver les emplois, le cas échéant, en changeant d'orientation (cf. Peter Karlen, Die Ausnahmebewilligung nach Art. 24-24d RPG, ZBl 102/2001 p. 302; Rudolf Muggli, op. cit., p. 70; Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'OAT, Berne 2000, ch. 2.4.5 ad art. 43, p. 46). En l'occurrence, le bâtiment litigieux a été érigé en 1962 et utilisé pour l'élevage industriel de poules en batterie; après son acquisition par B._____, le 3 février 1971, il a été affecté à l'usage d'entrepôts, de bureaux, d'ateliers et de surfaces d'exposition pour les besoins de la maison X._____ SA, jusqu'à sa vente en avril 1988 à A._____, comme l'atteste une lettre du 30 août 1993 émanant de cette entreprise spécialisée dans les agencements industriels. Le Tribunal fédéral n'a ainsi
aucune raison de mettre en doute le fait que le bâtiment était effectivement utilisé à titre commercial avant le 1er janvier 1980, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, décisive pour l'application de l'art. 37a LAT. Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier que l'immeuble aurait perdu son affectation commerciale après son acquisition par A._____. Sur ce point, l'objection de l'Office fédéral du développement territorial doit être écartée.
3.2 La recourante estime que la condition posée à l'art. 43 al. 1 let. a OAT ne serait pas réalisée car l'affectation de l'immeuble érigé sur la parcelle n°2334 à l'usage de bureaux, d'entrepôts, d'ateliers et de surfaces d'exposition par l'entreprise X._____ SA n'a pas été autorisée et ne pouvait pas l'être selon la législation applicable.
En vertu de l'art. 43 al. 1 let. a OAT, seules les constructions et les installations à usage commercial érigées ou transformées légalement, soit en conformité avec les normes en vigueur avant le 1er janvier 1980, peuvent bénéficier d'un changement d'affectation ou d'un agrandissement. Il n'y a en effet aucune raison d'étendre la garantie de la situation acquise aux bâtiments qui ont été édifiés illégalement ou qui ont été construits légalement, puis transformés sans avoir obtenu les autorisations requises (Office fédéral du développement territorial, op. cit., ch. 2.4.5 ad art. 43, p. 47). Lors de son acquisition par le directeur de la maison X._____ SA, le 3 février 1971, la parcelle n°2334 était classée en zone de crêtes et de forêts. Selon l'art. 2 al. 1 du décret concernant la protection des sites naturels du canton, dans sa teneur alors applicable, il était interdit d'édifier dans cette zone des bâtiments servant à un but étranger à l'économie agricole, viticole ou forestière. Par ailleurs,

l'art. 64 de la loi cantonale sur les constructions, en vigueur à cette époque, subordonnait à une autorisation de construire la construction, la transformation et la réparation d'un bâtiment, à l'exception des travaux ordinaires d'entretien. Ainsi, une autorisation de construire était non seulement nécessaire, selon la réglementation applicable, pour les transformations apportées au bâtiment érigé sur la parcelle n°2334 par l'entreprise X._____ SA, mais elle n'aurait pas pu être délivrée si une demande de permis avait été déposée. Le bâtiment érigé sur la parcelle n°2334 n'a donc pas été transformé légalement au sens de l'art. 43 al. 1 let. a OAT. Le fait que le Département de la gestion du territoire ait autorisé A._____ à procéder à des travaux de rénovation et de transformation partielle en novembre 1993 et en octobre 1998 ne permet pas de corriger ce vice et d'appréhender la situation de manière différente sous l'angle de cette disposition; le Département de la gestion du territoire a au contraire fait preuve de mansuétude en admettant que le bâtiment pouvait continuer à être utilisé dans l'affectation non autorisée qui était la sienne depuis 1971 et faire l'objet de travaux de transformation partielle. L'octroi d'une autorisation exceptionnelle fondée sur les art. 37a LAT et 43 OAT n'entre dès lors pas en considération s'agissant des changements d'affectation et des travaux de transformation opérés sans droit par l'intimé. Il n'y a pas lieu
d'examiner si ceux-ci pourraient être autorisés au regard des art. 24 à 24d LAT, dans la mesure où cette question excède l'objet du litige.
4.
Le recours doit par conséquent être admis. Il convient ainsi d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision. Vu l'issue du recours, l'émolument de justice sera pris en charge par l'intimé, qui succombe (art. 156 al. 1 OJ). L'autorité recourante ne saurait en revanche prétendre à des dépens (art.159 al. 2 OJ). Il en va de même, et pour les mêmes raisons, des autres autorités concernées qui obtiennent gain de cause.
Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis; l'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée pour nouvelle décision au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge de l'intimé.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie à l'autorité recourante, au mandataire de l'intimé, au Département de la gestion du territoire et au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.
Lausanne, le 2 juillet 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: