

NE_GERICHTE CDP.2015.167 vom 8. Januar 2016

NE Tribunal cantonal, 2016-01-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2015.167

FR: NE_GERICHTE CDP.2015.167 du 8 janvier 2016

IT: NE_GERICHTE CDP.2015.167 del 8 gennaio 2016

Erwägungen

E. 1

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

E. 2

a) L'article 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. A l'instar de l'article 6 § 1 CEDH – qui n'offre, à cet égard, pas une protection plus étendue – cette disposition consacre le principe de la célérité, autrement dit prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 135 I 265 cons. 4.4; 129 V 416 cons. 1, 126 V 249 cons. 4a, 124 I 139 , 119 III 1 , 117 Ia 117 cons. 3a, 117 Ia 197 cons. 1c; cf. aussi Auer / Malinverni / Hottelier , Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, p. 594-595 nos 1244-1245). Le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause, lesquelles commandent généralement une évaluation globale. Entre autres critères sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (ATF 124 I 142 cons. 2c, 119 Ib 325 cons. 5b et les références indiquées). A cet égard, il appartient au justiciable d'entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié (ATF 107 Ib 155 cons. 2b et c, p. 158-159). Cette obligation s'apprécie toutefois avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative (Haefliger / Schürmann , Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Berne 1999, p. 203-204; Auer / Malinverni / Hottelier , op. cit., no 1243). On ne saurait par ailleurs reprocher à une autorité quelques temps morts; ceux-ci sont inévitables dans une procédure (ATF 124 I 142 cons. 2c, 119 Ib 325 cons. 5b et les références indiquées). Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent cependant justifier la lenteur excessive d'une procédure (ATF 122 IV 111 cons. I/4); il appartient en effet à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme aux règles (ATF 119 III 3 cons. 3; Haefliger / Schürmann , op. cit., p. 204-205; Auer / Malinverni / Hottelier , op. cit., nos 1244 ss). Dans un recours formé pour refus exprès de statuer ou retard injustifié, il ne peut être conclu qu'à la constatation d'une violation de l'article 29 al. 1 Cst., soit la constatation d'un manque de célérité lorsque la décision qui a tardé a été rendue (cf. par exemple RDAF 2013 I 539) ou, lorsque la décision qui tarde n'est pas rendue, à ce que l'autorité concernée soit invitée à statuer à bref délai. La constatation d'un retard inadmissible à statuer constitue pour le recourant une forme de réparation (ATF 129 V 411

cons. 1.3). En revanche, le juge n'a pas à entrer en matière sur d'autres prétentions. Autrement dit, le recourant ne peut s'en prendre qu'à l'absence de décision de l'autorité mise en cause. Ses conclusions ne peuvent en revanche s'étendre aux aspects matériels de l'affaire, au sujet desquels l'autorité concernée ne s'est par définition pas encore prononcée. Le dépôt d'un recours pour déni de justice suppose non seulement que l'autorité inférieure n'ait pas rendu la décision attendue mais également que l'intéressé ait requis de l'autorité compétente cette décision et qu'il existe un droit à se voir notifier une telle décision (ATF 135 II 60 cons. 3.1.2; arrêt du TAF du 20.04.2010 [2010/29] cons. 1.2.2). Un tel droit existe lorsqu'une autorité est tenue d'agir, de par le droit applicable, en rendant une décision, et que l'intéressé qui s'en prévaut a la qualité de partie (arrêt du TAF du 19.02.2014 [A-6835/2013]).

E. 3

En l'espèce, il convient d'établir si, en ne statuant pas sur les oppositions et, par voie de conséquence, en ne traitant pas les demandes de permis de construire du recourant, l'autorité intimée a adopté un comportement dilatoire et contraire au droit. Cette démarche implique de déterminer si le recourant a bien requis la décision dont il déplore l'absence, si aucune décision n'a été prononcée, si le recourant disposait de la qualité de partie dans la procédure qui s'est déroulée devant l'instance inférieure puis de déterminer si l'intimé était tenu de rendre la décision objet de la demande du recourant. Il n'est pas contesté que le recourant a présenté des demandes d'autorisation de construire, pour deux immeubles d'habitation en mai 2012 et pour un chemin d'accès aux parcelles concernées en décembre 2012, mises à l'enquête publique. La seconde demande a suscité deux oppositions du 5 mai 2013, portant sur les canalisations d'évacuation des eaux usées. A ce jour, ces oppositions n'ont pas été traitées et les demandes de permis sont toujours ouvertes, nonobstant des demandes réitérées du recourant de statuer, auxquelles répondaient diverses exigences de la commune, non complètement satisfaites. La qualité de partie à la procédure du recourant découle de ses droits de propriété sur l'un des articles concernés et de copropriété sur l'autre, ainsi que de sa fonction de mandataire d'une société à responsabilité limitée constituée pour assurer la promotion de ce projet, à laquelle il participe également. Quant à savoir si l'intimé était tenu de rendre une décision sur les demandes, il est généralement admis que l'autorisation de construire est, comme une autorisation de police, un acte administratif qui lève une interdiction édictée dans un intérêt public. L'autorisation ordinaire, en cause ici, se caractérise par le fait qu'elle supprime une interdiction qui vise non pas à exclure une activité de façon générale, mais à la soumettre à un contrôle préalable. Le requérant a le droit de l'obtenir quand il remplit les conditions légales (Zen Ruffinen / Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, no 470 et 471, p. 206 avec référence citée). Elle ne confère néanmoins aucun droit subjectif nouveau à son bénéficiaire et se borne à prendre acte qu'aucun empêchement de droit public ne s'oppose à l'activité visée (ATF 109 Ia 130 , cons. 5a, JdT 1985 145). Conformément au droit fédéral et au droit cantonal, toute construction ou installation est soumise à une autorisation de construire. Celle-ci n'est délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 LAT), ce qui est le cas lorsque le terrain est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par les voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées (art. 19 al. 1 LAT). Cette disposition est directement applicable et les cantons ne peuvent pas définir différemment la notion d'équipement, ni prévoir d'autres exigences pour les conditions

de l'article 22 al. 2 LAT soient réunies. Le droit cantonal a repris ces principes à l'article 109 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) du 2 octobre 1991, qui subordonne la construction de tout bâtiment à la réalisation des équipements. Le requérant a le droit d'obtenir une autorisation de construire ordinaire selon l'article 22 LAT lorsque son projet remplit les conditions posées par la loi, c'est-à-dire le droit fédéral, les plans d'affectation, ainsi que les prescriptions cantonales ou communales en matière de constructions (art. 22 al. 3 LAT). Un requérant a donc un droit à obtenir un permis de construire lorsque les conditions en sont remplies et n'a en conséquence pas ce droit lorsqu'elles ne le sont pas. Cela n'autorise pas l'autorité à garder un dossier ouvert sans statuer. Elle doit, en constatant que le requérant ne remplit pas les conditions, refuser le permis de construire par une décision formelle susceptible de recours et fixant les exigences mises à l'octroi de l'autorisation. En l'espèce, la commune intimée a fixé par écrit plusieurs conditions auxquelles devait satisfaire le recourant pour obtenir ces permis, sans toutefois les refuser. Elle l'a ainsi privé de la possibilité de les contester. Il convient d'examiner si ces conditions étaient liées à l'octroi des autorisations de construire sollicitées. Si tel était le cas, on déterminera dans quelle mesure la commune pouvait être tenue de statuer, cas échéant par un refus, et si tel n'était pas le cas, si l'on se trouve en présence d'un déni de justice ou non.

E. 4

Les exigences de la commune portent notamment sur l'équipement du terrain. Le recourant fait valoir qu'il n'avait pas à s'en charger puisque le terrain était déjà équipé, et en veut pour preuve un document de 1993 l'attestant et dont il n'aurait pas eu connaissance (affirmation contredite par le fait que ce plan est mentionné dans le dossier SATAC 6845 requis). Il se méprend toutefois sur l'exigence de l'équipement, qui est fonction de la situation existant après la réalisation du projet, de sorte que l'appréciation d'une situation dans le passé peut devoir être revue, que ce soit parce que les circonstances de fait ont changé ou que les exigences légales sont devenues plus sévères. Comme le relève l'intimé, le recourant n'a pas contesté ce point jusqu'à la présente procédure et effectué plusieurs démarches visant à faire équiper les parcelles au sens requis par la commune. Sous l'angle du déni de justice, la question de l'existence effective d'équipements suffisants n'a pas à être examinée. Il n'est en tous les cas pas manifeste que les exigences de la commune, en présence d'un chemin en chaille destiné à assurer la desserte de six nouvelles unités d'habitation, auraient été injustifiées. Cet argument, soulevé uniquement devant la Cour de céans, ne sera pas traité dans le cadre de l'appréciation du déni de justice.

E. 5

Il ressort du dossier que les voies d'accès du Chemin de C. recouvrent en partie la canalisation d'évacuation des eaux usées qui dessert un important secteur incluant le complexe I., établi en-dessus des parcelles no [1] et [2]. Cette canalisation ne semble toutefois pas concerner les parcelles des opposants, qui n'y paraissent pas reliées à teneur d'un plan au dossier, si ce n'est par le fait qu'elles pourraient être raccordées à la conduite des nouveaux bâtiments. Dans la mesure où le recourant devait équiper l'accès aux nouvelles constructions en matière d'évacuation des eaux usées, il paraît justifié que la commune ait saisi l'occasion de faire installer de nouvelles conduites à la place des originales, qui devaient être simplement déplacées. Elle a à cette fin fait établir un constat de l'état des conduites par une entreprise spécialisée, qui a révélé la nécessité de travaux urgents, même en dehors du périmètre touché par les constructions prévues. Cela impliquait

pour la commune des engagements financiers importants pour remédier à un défaut d'équipement de bâtiments déjà construits et utilisés depuis de nombreuses années. L'état des conduites ne touchait toutefois que partiellement les demandes d'autorisation de construire à mesure que le projet de convention d'équipement prévoyait que les propriétaires riverains supportent les frais d'établissement de la conduite (in casu le requérant), et qu'il est établi par lettre que la commune ne pourrait supporter ces travaux, pour des raisons financières. C'était en effet la seule manière pour le recourant d'obtenir à brève échéance la constructibilité des parcelles, puisque l'obligation d'équiper selon le programme d'équipement prévue à l'article 19 al. 2 LAT ne crée pas un droit à l'équipement que les propriétaires pourraient exiger de la collectivité (Zen Ruffinen / Ecabert, op. cit., p. 745 et 746), mais leur confère le droit d'équiper eux-mêmes leurs terrains, au sens de l'article 112b LCAT , lorsque le programme d'équipement n'est pas réalisé. Tout au plus pourrait-on se demander si l'obligation de la commune d'équiper les zones constructibles et, in casu, déjà construites, aurait dû l'amener à rechercher des synergies avec d'autres promoteurs, par exemple les propriétaires de la parcelle en contrebas , ou se montrer disposée à assumer une part plus importante des frais. Quoi qu'il en soit, ce point n'a pas à être abordé en l'espèce à mesure que les parties ont convenu ensemble de la conclusion d'un contrat d'équipement. Cette démarche est considérée comme souhaitable pour clarifier la situation des parties (Zen Ruffinen / Ecabert , op. cit., p. 746). Il n'est toutefois pas obligatoire. Dans la mesure où il est convenu d'en conclure un, comme en l'espèce, il peut contenir des garanties d'exécution pour prémunir la commune contre des problèmes subséquents liés, par exemple, à la garantie en cas de défaut d'exécution ou d'insolvabilité de l'entreprise de construction. Cette garantie revêt alors la forme d'une garantie bancaire et prémunit la commune de tout risque lorsqu'elle deviendra propriétaire de l'installation. Cette exigence doit toutefois satisfaire au principe de la proportionnalité. En l'espèce, il ressort du projet de contrat d'équipement que le recourant assumait tous les frais, les autres propriétaires en étant libérés, et qu'il se substituait à la commune pour fournir des équipements qui n'étaient pas encore assurés (l'éclairage public) et pour rénover, respectivement agrandir des équipements qui étaient insuffisants (les voies d'accès) ou dégradés (les canalisations d'évacuation des eaux usées, sans séparatif). Il est établi que les travaux liés aux constructions ne commenceraient pas avant que les accès soient établis. Il est surprenant dans ce contexte que la commune ait exigé le dépôt d'une garantie bancaire, sans préciser à quel moment elle devait être fournie, pour exiger dès mai 2014 qu'elle soit donnée avant les permis de construire, faute de quoi ceux-ci ne seraient pas délivrés. Cette exigence est d'autant plus étonnante qu'à ce moment, la commune était consciente que le recourant aurait des difficultés à produire cette garantie. Le dossier ne contient aucune indication quant à son montant, si ce n'est l'indication d'une somme d'environ 115'000 francs énoncée par le recourant. En ce qui concerne l'absence d'une signature au contrat, elle n'empêchait pas la délivrance d'un permis de construire les voies d'accès et pouvait être réglée de manière séparée entre l'autre copropriétaire et la commune, et rien n'empêchait le copropriétaire signataire d'en régler le sort dans la procédure de divorce en cours. On relèvera que la portion des équipements concernée par cette signature est minime par rapport à la longueur totale des accès. Les deux oppositions ne portent pas sur les voies d'accès. Elles émanent de propriétaires qui ne sont pas rattachés, à teneur du dossier, à la conduite d'évacuation des eaux usées que doit établir le recourant. Même si tel était le cas par ailleurs, leur raccordement ne saurait mettre obstacle à l'octroi des permis de construire. Les opposants déclarent expressément "préciser que nous ne nous opposons nullement au

principe de la construction des deux habitations individuelles prévues à cet endroit tant qu'elles sont dans les normes" mais considèrent que dans la mesure où "aucuns échanges et discussions ont eu lieu sur le sujet des canalisations qui vont impacter très clairement le voisinage ", ils s'interrogent sur "Qui financera l'entretien de ces canalisations en cas de problème dans le futur ? Qui financera, le cas échéant, les modifications nécessaires sur le réseau actuel ?". Le traitement des oppositions pouvait à teneur du dossier se faire rapidement en discutant avec les opposants de leur raccordement ultérieur. Les discussions engagées entre le recourant et la commune dès le 19 mai 2014 n'ont qu'un lien ténu avec les autorisations de construire sollicitées. Il est vrai que l'on peut difficilement concevoir que des appartements soient vendus lorsque l'immeuble de base est grevé de restrictions d'aliéner. Le recourant a toutefois expliqué qu'il assainirait sa situation après avoir vendu le projet sur plans et rien n'excluait qu'il le fasse. Il a indiqué dès les premiers contacts au dossier que l'aspect financier était important pour lui et qu'il comptait sur la vente sur plans des unités d'habitation à construire pour libérer le terrain de tout engagement et assainir sa situation financière. Il avait indiqué que la première étape de la promotion serait l'acquisition des terrains par sa partenaire dans la société D. Sàrl, ce qui résolvait le problème des restrictions de transfert. Cette entité, par B., ne paraissait pas impécunieuse puisqu'il lui a été possible de régler les dettes hypothécaires et les dettes envers l'Etat qui limitaient la transmissibilité de la parcelle [1]. Des démarches pour assainir sa situation fiscale auraient également été entreprises. Dans ce contexte, l'exigence d'une garantie bancaire, maintenue après que le recourant ait réglé d'importants montants aux pouvoirs publics, au motif qu'il ne pourrait financer le projet, paraît disproportionnée. A supposer qu'elle soit maintenue, cette exigence aurait pu être renvoyée à une date fixée après la délivrance des permis de construire et le début des travaux, cas échéant ceux-ci conditionnés à la remise de dite garantie. L'autorisation de construire peut être délivrée si l'autorité compétente estime qu'il est suffisamment vraisemblable que le terrain sera équipé, au plus tard lorsque commencera la construction (a contrario Zen Ruffinen / Ecabert, op. cit., p. 323, note 1835) L'autorité chargée d'examiner un projet sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire et des constructions n'a pas à se prononcer sur la faisabilité économique du projet (Zen Ruffinen / Ecabert , op. cit. no 474, p. 207, avec référence à ZBl 1991, p. 84 cons. 4c). L'exigence faite au recourant de liquider ses impôts et autres dettes publiques avant la délivrance des permis de construire était ainsi étrangère à la procédure de droit des constructions. De ce fait, le retard souffert par le projet en raison de cette exigence constitue un déni de justice formel.

E. 6

oct. 1995, en vigueur depuis le 1er avril 1996 (RO1996965; FF1994III 1059).

1Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.

2L'autorisation est délivrée si:

- a. la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone;
- b. le terrain est équipé.

3Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

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