

# **NE\_GERICHTE TA.2005.219 vom 12. September 2008**

NE Tribunal cantonal, 2008-09-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_TA.2005.219](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.2005.219)

FR: NE\_GERICHTE TA.2005.219 du 12 septembre 2008

IT: NE\_GERICHTE TA.2005.219 del 12 settembre 2008

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Selon son article 1 al.1 et al.2, la loi cantonale sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents, du 26 juin 1989 ( LResp; RSN 150.10 ) régit la responsabilité de la collectivité publique (Etat, communes, autres collectivités de droit public cantonal, communal ou intercommunal) pour les actes de ses agents accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Il n'est pas contesté que le Tribunal administratif est compétent pour connaître de la présente action dirigée contre la commune de x., ouverte au surplus dans les formes légales et dans le délai prescrit (art.10, 11 al.2, 21 al.1 LResp ; 58 ss LPJA ). La question de savoir si, comme en l'espèce, une amplification des prétentions des demandeurs est admissible entre la demande d'indemnisation du 1er février 2005 portant sur 16'606.50 francs et le dépôt de l'action de droit administratif du 11 août 2005 portant sur 21'366.50 francs peut rester ouverte.

### **E. 2**

La collectivité publique répond du dommage causé sans droit à un tiers par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, sans égard à la faute de ces derniers (art.5 al.1 LResp ), aux conditions prévues par le droit des obligations en matière d'actes illicites. Elle ne répond en revanche pas des dommages résultant de décisions ou de jugements ayant acquis force de chose jugée (art.5 al.2 LResp ). Les décisions et jugements modifiés après recours n'entraînent la responsabilité de la collectivité publique que s'ils sont arbitraires (art.5 al.3 LResp ). Une indemnité équitable peut en outre être allouée, en cas de faute de l'agent, à titre de réparation morale (art.6 LResp ). La collectivité ne répond du dommage résultant des actes licites de ses agents que si la loi le prévoit ou si l'équité l'exige (art.7 LResp ). Ainsi, un acte illicite, un dommage et un lien de causalité adéquate suffisent à engager la responsabilité de la collectivité. Une faute n'est pas nécessaire; il s'agit d'une responsabilité objective ou causale ( Moor , Droit administratif, vol.II, 6.2.1.2 et 6.2.2.). La loi sur la responsabilité ne définit pas de manière plus précise la notion de dommage, celle de relation de causalité entre ce dommage et l'événement dommageable ainsi que celle d'acte illicite. Pour interpréter ces notions, il convient de se référer aux règles ordinaires de droit privé et à la jurisprudence dans le domaine de la responsabilité civile ( RJN 1998, p.187 cons.2; ATF 107 Ib 160 ; Knapp , Précis de droit administratif, 4e éd. nos 2428-2446), l'article 3 LResp spécifiant d'ailleurs que les dispositions du droit privé fédéral sont applicables à titre de droit supplétif. Le dommage est une atteinte au patrimoine : il représente la différence entre la valeur actuelle d'un patrimoine et celle qu'il aurait sans l'événement dommageable. Il se caractérise par la perte éprouvée – "damnum emergens" – consistant en ce que le patrimoine est positivement réduit par rapport à ce qu'il était avant l'événement considéré ou par le gain manqué – "lucrum cessans" – consistant dans la perte d'un gain futur ou d'une possibilité de gain, la fortune nette n'étant pas augmentée alors qu'elle l'aurait été sans le fait considéré (

ATF 107 Ib 162 , 104 II 199 ; Deschenaux/Tercier , La responsabilité civile, 1982, p.47). Le rapport de cause à effet (causalité naturelle) entre deux événements est une relation telle que, sans le premier événement, le second ne se serait pas produit (condition sine qua non) ( Deschenaux/Tercier , op.cit., p.54). La relation de causalité naturelle doit encore être adéquate, c'est-à-dire que la cause de l'atteinte doit être un fait qui, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, était propre à entraîner un effet du genre de celui qui s'est produit, de sorte que la survenance de ce résultat paraît favorisée par le fait en question ( ATF 119 Ib 334 , p. 343-345). Il faut donc que l'événement considéré soit la cause objectivement très vraisemblable du dommage ( Knapp , op.cit., no 2443; v. aussi RJN 1996, p.251 ). Un acte peut être illicite soit dans son résultat ("Erfolgsunrecht"), soit dans la manière dont il se produit ("Verhaltensunrecht"). L'atteinte est par elle-même illicite lorsqu'elle porte sur un droit subjectif absolu tel que la vie ou l'intégrité corporelle ou encore le droit de propriété ( ATF 133 V 14 , 19 cons. 8.1, 132 II 305 , 317 cons.4.1, 123 II 577 , 582, 118 Ib 473 , 113 Ib 420, 423 ). Lorsque aucun droit subjectif absolu n'est lésé, l'illicéité ne résulte pas de l'atteinte elle-même à la situation du lésé, mais de la violation par l'auteur du dommage d'une norme de comportement contenue dans les textes légaux au sens large (lois, règlements, ordonnances, etc.; ATF 123 II 581 , 118 Ib 473 , 107 Ib 160 ) ou découlant des principes généraux du droit ( ATF 116 Ib 193 , 115 Ib 175 , 107 Ib 160, 164 s). Une telle violation peut résider dans l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation conféré par la norme, car même l'autorité qui jouit d'un large pouvoir d'appréciation est tenue de respecter les principes généraux régissant son activité (interdiction de l'arbitraire, égalité de traitement, principes de la bonne foi et de la proportionnalité) et doit toujours avoir en mémoire le but principal de la législation qu'elle applique (ATA du 08.04.2008 [TA.2005.88] cons.2). Il faut alors que la disposition violée soit destinée à protéger, à côté d'autres fins, le bien juridique atteint. C'est l'exigence dite de la relation d'illicéité (der Rechtswidrigkeitszusammenhang). Elle suppose un lien de connexité entre la violation de la norme et l'atteinte aux intérêts de la victime. En d'autres termes, il ne suffit pas que le comportement de l'auteur ait été interdit, il faut en plus qu'il l'ait été dans le but de protéger la personne lésée ( Deschenaux/Tercier , op.cit., no 25, p.72; Wessner , Au menu : bœuf, salades et fromages contaminés ou la notion d'illicéité dans tous ses états, Mélanges Pierre Widmer, p.243 ss, 249-250). On distingue donc entre trois types de dommages : corporels, matériels et autres. Les premiers découlent d'une atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle, les seconds d'une atteinte à un objet mobilier ou immobilier, les troisièmes recouvrent tous ceux qui ne sont ni corporels, ni matériels ( Deschenaux/Tercier , op.cit., p.48). Un tel dommage purement patrimonial ne donne pas nécessairement lieu à réparation, car le patrimoine en tant que tel n'est pas un droit absolu fondant ipso facto l'illicéité lorsqu'il fait l'objet d'une atteinte directe, contrairement en particulier au droit de la propriété ( Honsell , Schweizerisches Haftpflichtrecht, 1995, p.8 ch.6, 38 ch.3). La relation d'illicéité susmentionnée est alors exigée ( ATF 133 V 14 , 19 cons.8.1, 132 II 305 , 317, cons.4.1; Wessner , op.cit., p.249-250).

### **E. 3**

al.1 que "[l]e plan a pour but de créer une nouvelle unité villageoise, qui s'intègre au paysage et aux anciennes localités de x.". Les dispositions contenues dans le règlement communal et dont le plan de quartier concrétise l'application ne constituent pas une norme protectrice des intérêts particuliers dont les demandeurs entendent se prévaloir. La finalité protectrice des normes communales violées réside bien plus dans la protection du bien public essentiel que constitue le sol, dont l'aménagement se doit d'être mesuré, harmonieux

et respectueux de l'environnement. Elle ne vise pas la protection des intérêts – patrimoniaux – de particuliers qui seraient touchés – indirectement – par des mesures d'aménagement du territoire prises sur des parcelles autres que celle(s) qu'ils possèdent. Les demandeurs l'ont du reste bien compris lorsqu'ils renoncent à se prévaloir d'une diminution de la valeur vénale de leur parcelle, eu égard à la diminution du dégagement dont ils jouissent. Ces dispositions n'ont pas non plus pour objectif de prémunir les administrés contre les coûts engendrés par une procédure d'opposition, même si celle-ci est rejetée pour des motifs imputables – à faute ou non, cela est indifférent – à l'autorité. Sur cette base, il faut considérer que faute de relation d'illicéité, la violation par la Commune de ses règlement et plan de quartier s'agissant du nombre de niveaux admis ne constitue pas un acte illicite. En l'absence d'acte illicite commis à leur encontre par la Commune, l'action des demandeurs ne saurait dès lors fonder sur l'article 5 LResp . b) Du reste, même si l'illicéité du comportement de la commune devait être retenue, la collectivité publique ne répondrait pas d'un dommage en résultant, l'article 5 al.2 et 3 LResp trouvant alors application. Le seul acte qualifié – implicitement – d'arbitraire est le changement de pratique de la commune, lorsqu'elle est revenue – pour un seul cas isolé – à une application stricte de son règlement, qui a conduit à la décision du 5 novembre 2001 déclarant bien fondées les oppositions des demandeurs relatives au projet du constructeur (v. ATA du 05.11.2003 cons.4, p.8). Ni l'arrêt du Tribunal administratif annulant cette décision de refus du permis de construire, objet du premier recours au Tribunal fédéral, ni la nouvelle décision communale du 18 mars 2004 octroyant le permis de construire, objet du second recours au Tribunal fédéral, ont été qualifiés d'arbitraire dans le cadre de la procédure de recours. Seule la décision du 5 novembre 2001 était donc susceptible d'engager la responsabilité de la commune, sur la base de l'art.5 al.3 LResp . Or, cette décision de refus du permis de construire n'était pas de nature à causer un préjudice aux demandeurs puisqu'elle admettait leur opposition. Les procédures postérieures à l'arrêt du Tribunal administratif du 5 novembre 2003 ne sauraient engager la responsabilité d'une quelconque collectivité publique (art.5 al.2 LResp ), aucune d'elles ne reconnaissant à une décision attaquée un caractère arbitraire, condition nécessaire pour une indemnisation sous l'article 5 al.3 LResp . L'article 5 al.2 LResp exclut en effet l'indemnisation des dommages résultant de décisions ou jugements ayant acquis force de chose jugée, sous réserve du cas où une autorité de recours leur reconnaît un caractère arbitraire après recours (art.5 al.3 LResp ). En ce sens, cette disposition laisse à la charge de l'administré le dommage qu'il subirait après avoir pris le risque d'une procédure de recours contre une décision dont le caractère arbitraire n'est ensuite pas constaté. c) Finalement, au titre des autres conditions posées à l'indemnisation, il faut constater que le lien de causalité adéquate entre l'acte illicite et les différents postes du dommage fait défaut. Le comportement de la Commune a certes eu pour conséquence que le constructeur du projet affectant les parcelles voisines de celles des demandeurs a obtenu gain de cause devant le Tribunal administratif, puis devant le Tribunal fédéral, et qu'il s'est ensuite vu délivrer un permis de construire portant sur un nombre d'étages dépassant celui admis par le règlement et le plan de quartier et contre lequel les demandeurs avaient dans un premier temps fait opposition avec succès. L'acte de la Commune n'a cependant pas eu pour conséquence naturelle et adéquate – soit apparaissant selon le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie propre à entraîner un effet du genre de celui qui s'est produit, de sorte que la survenance de ce résultat paraît favorisée par le fait en question – d'obliger les demandeurs à consulter un architecte (1). Ceci est d'autant plus vrai que la note d'honoraires du 28 juin 2001 de l'architecte est antérieure à l'acte dénoncé. Il ne peut alors

y avoir causalité adéquate ni même causalité naturelle. La procédure devant le Tribunal administratif, ayant abouti à l'arrêt du 5 novembre 2003 (2), n'a pas non plus été provoquée par la décision de la Commune, mais par l'exercice, par le constructeur, de son droit légal de recours. La position des demandeurs dans cette procédure, soit celle de tiers intéressés, était directement dictée par le dépôt de ce recours, et non par le prétendu acte illicite. Les deux procédures menées par les demandeurs devant le Tribunal fédéral ((3) et (4)), suite à l'admission du recours du constructeur par le Tribunal administratif, ne peuvent pas non plus être rattachées à l'acte reproché à la Commune par un lien de causalité adéquate. Mener une procédure devant une instance de recours ne peut être considéré comme une conséquence nécessaire d'un acte d'autorité de la Commune, quand bien même celui-ci a été retenu par la première instance judiciaire comme déterminant pour décider contre la position soutenue par les demandeurs. Il s'agit bien plutôt d'un choix qui leur revenait. Dans cette perspective, il n'est pas déterminant de savoir si les recours en cause avaient des chances de succès. Finalement, l'intervention d'un avocat lors de la procédure d'opposition ((5) et (6)), intervention qui n'est de surcroît pas indispensable, n'est pas la conséquence nécessaire des manquements reprochés par les demandeurs à la Commune mais celle de la demande de permis de construire, correspondant ou non aux normes communales. Elle est du reste pour partie afférente à des prestations fournies avant l'acte reproché. L'argument soulevé dans la demande d'indemnisation du 1er février 2005 seulement et selon lequel la Commune aurait soutenu, voire stimulé, les demandeurs dans leurs démarches d'opposition et que, sans cela, ils auraient renoncé à faire valoir les droits qu'ils considéraient comme étant protégés ne convainc pas. D'une part, cet argument n'est qu'hypothétique et directement contredit par les recours – de droit public – intentés au niveau fédéral et dont l'examen était limité à l'arbitraire. D'autre part, la Commune n'avait nul besoin de demander à ses administrés d'agir dans une procédure où elle pouvait elle-même faire valoir les droits de la collectivité. Finalement, l'expérience enseigne bien plus que nombre d'oppositions sont élevés contre des permis de construire correspondant parfaitement aux dispositions légales et réglementaires, malgré une conformité parfois évidente. C'est plus l'existence même de la demande de permis, et non son contenu, légal ou illégal, qui entraîne l'opposition, dont l'objectif peut résider autant dans le souhait de voir les dispositions légales et réglementaires respectées que dans celui de gagner du temps, ou encore d'obtenir des aménagements du projet ou d'autres concessions. Le lien de causalité adéquate fait donc aussi défaut pour les honoraires d'avocat.

#### **E. 4**

a) Selon l'article 7 LResp, la collectivité ne répond du dommage résultant des actes licites de ses agents que si la loi le prévoit ou si l'équité l'exige. En ce qui concerne cette disposition, la Cour de céans a jugé ( RJN 1998, p.193 ) que la réparation d'un dommage doit intervenir sur la base de l'équité lorsqu'une mesure (licite) atteint un ou quelques administrés seulement de telle façon qu'ils subiraient un trop grand sacrifice en faveur de la collectivité et qu'il serait contraire à l'égalité de traitement de leur refuser toute indemnité (dommage spécial et grave). En adoptant la notion d'équité, le législateur a voulu laisser au juge un large pouvoir d'appréciation dans la mesure où les circonstances dans lesquelles une indemnisation pour acte licite peut se révéler équitable sont à la fois très particulières, très diverses et pas forcément prévisibles. L'analyse des travaux préparatoires de la LResp permet de dire qu'il faudra que le dommage soit grave et qu'il soit vraiment inéquitable de ne pas indemniser les victimes pour que l'Etat agisse (BGC 1989 155/1, p.159). A titre d'exemple, le Tribunal administratif a considéré comme équitable de rembourser à une

partie les honoraires supplémentaires d'avocat que lui a occasionné la reprise de la procédure (orale) de sa cause "ab ovo" en raison de la maladie du juge qui l'instruisait ( RJN 1998, p.193 ). En revanche, le Tribunal de céans a estimé que la condition de l'équité n'est en principe (sauf cas exceptionnel) pas remplie en ce qui concerne le dommage sans lien avec la détention pénale injustifiée elle-même (frais de défense pendant l'enquête et réparation morale en raison de l'enquête), car ce dommage ne peut en règle générale, selon la jurisprudence du Tribunal administratif, pas donner lieu à indemnité dans le cadre de la procédure selon l'article 271 CPP non plus. Dans ce contexte, le Tribunal administratif avait retenu que les éléments de dommage qui, bien qu'ils soient en rapport avec l'instruction pénale ou le procès dont le prévenu libéré a fait l'objet, n'ont pas un lien suffisamment étroit avec une détention elle-même, ne sont pas indemnisables; cela vaut en particulier pour les frais de défense et la réparation morale. L'indemnité pour détention injustifiée est un des (principaux) cas d'application de la responsabilité de la collectivité pour acte licite, fondé sur la loi, au sens de l'article 7 LResp . Or, il ne serait guère compatible avec le principe de l'égalité de traitement de reconnaître d'une manière générale, pour des motifs d'équité, au prévenu ayant bénéficié d'un non-lieu ou d'un acquittement, une indemnité sans lien avec une détention, dans le cadre d'une action fondée sur la loi sur la responsabilité (pour acte licite), alors qu'une telle indemnité ne peut pas être allouée pour le dommage non lié à la détention que le prévenu libéré fait valoir dans le cadre de la procédure selon l'article 271 CPP . On peut tout au plus réserver certains cas très particuliers dans lesquels le prévenu a subi un dommage véritablement spécial et grave (arrêt du Tribunal administratif du 07.05.2001 [ TA.2000.309 ]). b) Ceci doit valoir mutatis mutandis dans le cas d'espèce. Aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit l'obligation pour la commune d'indemniser le dommage des recourants. Le seul acte qui a été considéré comme arbitraire est la décision de la commune du

## **E. 5**

Vu le sort de la cause, il n'est pas nécessaire de donner suite aux mesures d'instruction sollicitées par les demandeurs d'une part et par la défenderesse d'autre part.

## **E. 6**

Pour ces motifs, la demande est mal fondée et doit être rejetée. Les frais doivent être mis à la charge de la demanderesse (art.47 al.1 LPJA ) qui n'a pas droit, vu le sort de la cause, à une indemnité de dépens (art.48 al.1 LPJA a contrario).

## **E. 19**

cons.8.1,132 II 305, 317, cons.4.1;Wessner, op.cit., p.249-250).

3.En l'espèce, l'acte dommageable dont se plaignent les demandeurs consiste dans le fait que la Commune de x. a avalisé en février 2002 un permis de construire contraire à ses règlement et plan de quartier et à l'annonce qu'elle avait elle-même faite en décembre 2001 selon laquelle elle considèrerait désormais en conformité avec la lettre de ses règlement et plan de quartier les sous-sols présentant une porte de garage apparente comme un niveau de construction. Cette nouvelle exception par la Commune à son règlement constituait le critère retenu par le Tribunal administratif puis par le Tribunal fédéral pour accorder le permis de construire au constructeur sur les parcelles jouxtant celles des demandeurs, les autorités communales ayant démontré ne pas vouloir se conformer à leur règlement. Le fait que, précédemment, la Commune avait octroyé des permis dans lesquels le sous-sol apparent n'avait pas non plus été compté avait permis au

constructeur de se prévaloir, avec succès, de l'égalité dans l'illégalité.

a) Le dommage dont la réparation est demandée représente la contre-valeur de différents coûts qu'a entraînés la procédure d'opposition infructueuse pour les raisons susmentionnées menée par les demandeurs. L'acte dommageable consiste donc dans l'atteinte à un autre intérêt qu'un droit absolu, puisque sont en cause des droits purement patrimoniaux. Le caractère illicite du comportement de la Commune ne peut alors être reconnu que si celle-ci a enfreint une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique en cause (relation d'illicéité ou *Rechtswidrigkeitszusammenhang*).

Les normes cantonales et communales sur l'aménagement du territoire ont pour vocation générale de poursuivre les buts que l'article 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RSN 701.0; LCAT) énonce comme suit :

"1. L'aménagement du territoire vise à assurer une utilisation mesurée du sol ainsi qu'un développement harmonieux et équilibré du canton et de ses régions.

2. Les mesures d'aménagement du territoire ont notamment pour fins, conformément à la loi fédérale :

- a) de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
- b) de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques;
- c) de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du canton et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;
- d) de garantir la part cantonale à l'approvisionnement du pays;
- e) de contribuer à la défense générale du pays."

Les plans communaux de quartier ont, eux, pour but de favoriser une architecture et un urbanisme de qualité et d'améliorer l'intégration du quartier dans son environnement bâti et non bâti (art.79 al.1LCAT). Ils ne peuvent pas déroger aux prescriptions prévues par le plan d'aménagement, sous réserve de la réglementation communale relative à la longueur maximale des constructions (art.79 al.2LCAT).

S'agissant de la Commune X., son règlement de construction du 8 novembre 1985 définit à son article 7 al.1 le plan de quartier comme celui ayant "pour but d'assurer une urbanisation ordonnée de zones non construites ou relativement peu construites". Un tel plan de quartier doit être accompagné d'un règlement fixant les conditions, la forme, l'esthétique des constructions projetées et éventuellement les délais d'exécution (art.7 al.4 in fine). Le règlement de quartier du C. du 19 octobre 1984 qui fixe, avec le plan de quartier, le nombre d'étages apparents (art.5) prévoit à son article 3 al.1 que "[l]e plan a pour but de créer une nouvelle unité villageoise, qui s'intègre au paysage et aux anciennes localités de x."

Les dispositions contenues dans le règlement communal et dont le plan de quartier concrétise l'application ne constituent pas une norme protectrice des intérêts particuliers dont les demandeurs entendent se prévaloir. La finalité protectrice des normes communales violées réside bien plus dans la protection du bien public essentiel que constitue le sol, dont l'aménagement se doit d'être mesuré, harmonieux et respectueux de l'environnement.

Elle ne vise pas la protection des intérêts ■ patrimoniaux ■ de particuliers qui seraient touchés ■ indirectement ■ par des mesures d'aménagement du territoire prises sur des parcelles autres que celle(s) qu'ils possèdent. Les demandeurs l'ont du reste bien compris lorsqu'ils renoncent à se prévaloir d'une diminution de la valeur vénale de leur parcelle, eu égard à la diminution du dégagement dont ils jouissent. Ces dispositions n'ont pas non plus pour objectif de prémunir les administrés contre les coûts engendrés par une procédure d'opposition, même si celle-ci est rejetée pour des motifs imputables ■ à faute ou non, cela est indifférent ■ à l'autorité. Sur cette base, il faut considérer que faute de relation d'illicéité, la violation par la Commune de ses règlement et plan de quartier s'agissant du nombre de niveaux admis ne constitue pas un acte illicite. En l'absence d'acte illicite commis à leur encontre par la Commune, l'action des demandeurs ne saurait dès lors de fonder sur l'article 5LResp.

b) Du reste, même si l'illicéité du comportement de la commune devait être retenue, la collectivité publique ne répondrait pas d'un dommage en résultant, l'article 5 al.2 et 3LResp trouvant alors application.

Le seul acte qualifié ■ implicitement ■ d'arbitraire est le changement de pratique de la commune, lorsqu'elle est revenue ■ pour un seul cas isolé ■ à une application stricte de son règlement, qui a conduit à la décision du 5 novembre 2001 déclarant bien fondées les oppositions des demandeurs relatives au projet du constructeur (v. ATA du 05.11.2003 cons.4, p.8). Ni l'arrêt du Tribunal administratif annulant cette décision de refus du permis de construire, objet du premier recours au Tribunal fédéral, ni la nouvelle décision communale du 18 mars 2004 octroyant le permis de construire, objet du second recours au Tribunal fédéral, ont été qualifiés d'arbitraire dans le cadre de la procédure de recours. Seule la décision du 5 novembre 2001 était donc susceptible d'engager la responsabilité de la commune, sur la base de l'art.5 al.3LResp. Or, cette décision de refus du permis de construire n'était pas de nature à causer un préjudice aux demandeurs puisqu'elle admettait leur opposition. Les procédures postérieures à l'arrêt du Tribunal administratif du 5 novembre 2003 ne sauraient engager la responsabilité d'une quelconque collectivité publique (art.5 al.2LResp), aucune d'elles ne reconnaissant à une décision attaquée un caractère arbitraire, condition nécessaire pour une indemnisation sous l'article 5 al.3LResp. L'article 5 al.2LResp exclut en effet l'indemnisation des dommages résultant de décisions ou jugements ayant acquis force de chose jugée, sous réserve du cas où une autorité de recours leur reconnaît un caractère arbitraire après recours (art.5 al.3LResp). En ce sens, cette disposition laisse à la charge de l'administré le dommage qu'il subirait après avoir pris le risque d'une procédure de recours contre une décision dont le caractère arbitraire n'est ensuite pas constaté.

c) Finalement, au titre des autres conditions posées à l'indemnisation, il faut constater que le lien de causalité adéquate entre l'acte illicite et les différents postes du dommage fait défaut.

Le comportement de la Commune a certes eu pour conséquence que le constructeur du projet affectant les parcelles voisines de celles des demandeurs a obtenu gain de cause devant le Tribunal administratif, puis devant le Tribunal fédéral, et qu'il s'est ensuite vu délivrer un permis de construire portant sur un nombre d'étages dépassant celui admis par le règlement et le plan de quartier et contre lequel les demandeurs avaient dans un premier temps fait opposition avec succès. L'acte de la Commune n'a cependant pas eu pour conséquence naturelle et adéquate ■ soit apparaissant selon le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie propre à entraîner un effet du genre de celui qui s'est

produit, de sorte que la survenance de ce résultat paraît favorisée par le fait en question d'obliger les demandeurs à consulter un architecte (1). Ceci est d'autant plus vrai que la note d'honoraires du 28 juin 2001 de l'architecte est antérieure à l'acte dénoncé. Il ne peut alors y avoir causalité adéquate ni même causalité naturelle. La procédure devant le Tribunal administratif, ayant abouti à l'arrêt du 5 novembre 2003 (2), n'a pas non plus été provoquée par la décision de la Commune, mais par l'exercice, par le constructeur, de son droit légal de recours. La position des demandeurs dans cette procédure, soit celle de tiers intéressés, était directement dictée par le dépôt de ce recours, et non par le prétendu acte illicite. Les deux procédures menées par les demandeurs devant le Tribunal fédéral ((3) et (4)), suite à l'admission du recours du constructeur par le Tribunal administratif, ne peuvent pas non plus être rattachées à l'acte reproché à la Commune par un lien de causalité adéquate. Mener une procédure devant une instance de recours ne peut être considéré comme une conséquence nécessaire d'un acte d'autorité de la Commune, quand bien même celui-ci a été retenu par la première instance judiciaire comme déterminant pour décider contre la position soutenue par les demandeurs. Il s'agit bien plutôt d'un choix qui leur revenait. Dans cette perspective, il n'est pas déterminant de savoir si les recours en cause avaient des chances de succès. Finalement, l'intervention d'un avocat lors de la procédure d'opposition ((5) et (6)), intervention qui n'est de surcroît pas indispensable, n'est pas la conséquence nécessaire des manquements reprochés par les demandeurs à la Commune mais celle de la demande de permis de construire, correspondant ou non aux normes communales. Elle est du reste pour partie afférente à des prestations fournies avant l'acte reproché. L'argument soulevé dans la demande d'indemnisation du 1er février 2005 seulement et selon lequel la Commune aurait soutenu, voire stimulé, les demandeurs dans leurs démarches d'opposition et que, sans cela, ils auraient renoncé à faire valoir les droits qu'ils considéraient comme étant protégés ne convainc pas. D'une part, cet argument n'est qu'hypothétique et directement contredit par les recours de droit public intentés au niveau fédéral et dont l'examen était limité à l'arbitraire. D'autre part, la Commune n'avait nul besoin de demander à ses administrés d'agir dans une procédure où elle pouvait elle-même faire valoir les droits de la collectivité. Finalement, l'expérience enseigne bien plus que nombre d'oppositions sont élevés contre des permis de construire correspondant parfaitement aux dispositions légales et réglementaires, malgré une conformité parfois évidente. C'est plus l'existence même de la demande de permis, et non son contenu, légal ou illégal, qui entraîne l'opposition, dont l'objectif peut résider autant dans le souhait de voir les dispositions légales et réglementaires respectées que dans celui de gagner du temps, ou encore d'obtenir des aménagements du projet ou d'autres concessions. Le lien de causalité adéquate fait donc aussi défaut pour les honoraires d'avocat.

4.a) Selon l'article 7LResp, la collectivité ne répond du dommage résultant des actes licites de ses agents que si la loi le prévoit ou si l'équité l'exige. En ce qui concerne cette disposition, la Cour de céans a jugé (RJN 1998, p.193) que la réparation d'un dommage doit intervenir sur la base de l'équité lorsqu'une mesure (licite) atteint un ou quelques administrés seulement de telle façon qu'ils subiraient un trop grand sacrifice en faveur de la collectivité et qu'il serait contraire à l'égalité de traitement de leur refuser toute indemnité (dommage spécial et grave). En adoptant la notion d'équité, le législateur a voulu laisser au juge un large pouvoir d'appréciation dans la mesure où les circonstances dans lesquelles une indemnisation pour acte licite peut se révéler équitable sont à la fois très particulières, très diverses et pas forcément prévisibles. L'analyse des travaux préparatoires de

laLResppermet de dire qu'il faudra que le dommage soit grave et qu'il soit vraiment inéquitable de ne pas indemniser les victimes pour que l'Etat agisse (BGC 1989 155/1, p.159).

A titre d'exemple, le Tribunal administratif a considéré comme équitable de rembourser à une partie les honoraires supplémentaires d'avocat que lui a occasionné la reprise de la procédure (orale) de sa cause "ab ovo" en raison de la maladie du juge qui l'instruisait (RJN 1998, p.193). En revanche, le Tribunal de céans a estimé que la condition de l'équité n'est en principe (sauf cas exceptionnel) pas remplie en ce qui concerne le dommage sans lien avec la détention pénale injustifiée elle-même (frais de défense pendant l'enquête et réparation morale en raison de l'enquête), car ce dommage ne peut en règle générale, selon la jurisprudence du Tribunal administratif, pas donner lieu à indemnité dans le cadre de la procédure selon l'article 271CPP non plus. Dans ce contexte, le Tribunal administratif avait retenu que les éléments de dommage qui, bien qu'ils soient en rapport avec l'instruction pénale ou le procès dont le prévenu libéré a fait l'objet, n'ont pas un lien suffisamment étroit avec une détention elle-même, ne sont pas indemnisables; cela vaut en particulier pour les frais de défense et la réparation morale. L'indemnité pour détention injustifiée est un des (principaux) cas d'application de la responsabilité de la collectivité pour acte licite, fondé sur la loi, au sens de l'article 7LRsp. Or, il ne serait guère compatible avec le principe de l'égalité de traitement de reconnaître d'une manière générale, pour des motifs d'équité, au prévenu ayant bénéficié d'un non-lieu ou d'un acquittement, une indemnité sans lien avec une détention, dans le cadre d'une action fondée sur la loi sur la responsabilité (pour acte licite), alors qu'une telle indemnité ne peut pas être allouée pour le dommage non lié à la détention que le prévenu libéré fait valoir dans le cadre de la procédure selon l'article 271CPP. On peut tout au plus réserver certains cas très particuliers dans lesquels le prévenu a subi un dommage véritablement spécial et grave (arrêt du Tribunal administratif du 07.05.2001 [TA.2000.309]).

b) Ceci doit valoir mutatis mutandis dans le cas d'espèce. Aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit l'obligation pour la commune d'indemniser le dommage des recourants. Le seul acte qui a été considéré comme arbitraire est la décision de la commune du 5 novembre 2001, qui avait précisément fait droit aux conclusions des demandeurs tendant au refus d'accorder le permis de construire. On a vu que cet acte n'était pas indemnisable, faute de préjudice subi par les demandeurs du fait de cet acte (cons.3b ci-dessus). Ces derniers ne peuvent donc solliciter une indemnisation que sur la base de l'équité.

Or, les demandeurs ne font pas valoir des circonstances exceptionnelles, ni de dommage "spécial et grave". Le fait de se faire assister d'un avocat n'est en soi pas indispensable dans le cadre d'une procédure d'opposition administrative à une demande de permis de construire. S'ils ont fait ce choix, il n'en résulte pas encore pour eux un dommage d'une ampleur telle que la Commune devrait l'indemniser en équité. N'ont à cet égard un impact décisif sur la notion concrète d'équité, ni la situation financière prétendument aisée des demandeurs telle qu'alléguée par la Commune, ni l'absence de connaissances juridiques des responsables communaux également alléguée, mais bien plus le fait que les frais d'avocat sont occasionnés par la procédure d'opposition elle-même et non pas par l'erreur reprochée à la Commune. Admettre le contraire impliquerait que toute procédure d'opposition durant laquelle un administré se fait assister d'un avocat devrait faire l'objet d'une indemnisation, même en l'absence de tout acte illicite des autorités, ce qui

n'est à l'évidence pas la portée qu'il faut réserver à l'article 7LResp. In casu du reste, dans le cadre de la procédure devant le Tribunal administratif ayant abouti à l'arrêt du 5 novembre 2005, puis subséquemment, les demandeurs ont soutenu la décision de la commune du 5 novembre 2001 (refus du permis) qui était arbitraire. On voit mal comment ils pourraient se voir allouer une indemnité sur la base de l'équité alors même qu'ils ont plaidé pour une solution jugée arbitraire. Le sens de la justice s'en trouverait heurté. En outre, faute de lien de causalité suffisamment étroit, comme il l'a du reste été constaté ci-dessus sous considérant 3 lettre c, entre les frais dont l'indemnisation est sollicitée et l'acte licite de la Commune, une condamnation de celle-ci sur la base de l'équité doit être écartée. Comme dans le cadre de la détention injustifiée, ces frais sont certes en lien avec l'acte des autorités mais ils ne se trouvent pas dans un rapport suffisamment étroit. Finalement, le dommage allégué n'est ni spécial, ni grave, de sorte qu'il n'est pas contraire à l'équité de le laisser à la charge des quatre administrés (soit au prorata environ 5'342 francs par personne).

5. Vu le sort de la cause, il n'est pas nécessaire de donner suite aux mesures d'instruction sollicitées par les demandeurs d'une part et par la défenderesse d'autre part.

6. Pour ces motifs, la demande est mal fondée et doit être rejetée. Les frais doivent être mis à la charge de la demanderesse (art.47 al.1LPJA) qui n'a pas droit, vu le sort de la cause, à une indemnité de dépens (art.48 al.1LPJAa contrario).

Par ces motifs, LA Cour de droit public

1. Rejette la demande.

2. Condamne les demandeurs, solidairement entre eux, aux frais par 1'000 francs et aux débours par 100 francs, montants compensés avec leur avance de frais.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 12 septembre 2008

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