

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.83 vom 15. August 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-08-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2011.83

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.83 du 15 août 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.83 del 15 agosto 2012

Regeste

Sur recours de l'intéressé, le Département de la justice, de la sécurité et des finances et le Conseil d'Etat ont rendu chacun une décision respectivement en matière de police du feu et en matière de construction, rejetant pour l'essentiel les arguments du recourant et confirmant la décision communale. Aucun recours n'a été interjeté contre ces décisions. La commune a cherché à exécuter sa décision en voulant procéder à des contrôles de conformité, qui ont été entravés par l'intéressé, usant de méthodes procédurières. La commune, maladroitement, a quelque peu tardé à intervenir, en étant de surcroît tatillonne. L'intéressé s'est alors adressé au Conseil d'Etat - autorité de surveillance des communes - pour qu'il instruisse le dossier à la place de cette dernière et constate qu'il a respecté les obligations imposées par la commune, dont il demande le classement du dossier. La dénonciation sert les intérêts de l'Etat. Elle n'est pas recevable en cas de possibilité d'utiliser un moyen juridictionnel ordinaire ou extraordinaire. L'administré qui a omis de recourir ne saurait pallier aux conséquences de sa négligence par une dénonciation. De même le recourant débouté ne peut pas obtenir par une dénonciation ce que l'autorité de recours lui a refusé. Il n'est pas plus habilité à saisir l'autorité par la voie de la "plainte" dont les conditions de recevabilité sont similaires. Analyse des deux institutions, dénonciation et plainte. Rappel de la procédure à suivre en cas de carence de l'administré dans le domaine du droit de la construction et en cas d'inaction de l'autorité. En l'espèce, il a pas été donné suite à la dénonciation.

Volltext

A.

Par décision du 11 avril 2008, le Conseil communal de X. rendit une décision relative à la mise en conformité du bâtiment du plaignant aux normes de la police du feu et des constructions, suite à une visite des lieux. L'immeuble est construit sur le bien-fonds *** du cadastre de cette localité pour adresse A1. et il se prolonge sur les articles *** et 2897, pour adresse A2. et A3. La décision en question constate des manquements relevés par l'ECAP (Etablissement cantonal d'assurance et de prévention) et statue à leur sujet.

B.

S'en prenant en premier lieu à des généralités concernant l'ensemble du bâtiment, la décision souligne l'absence de révision de plusieurs extincteurs, l'obligation de procéder aux contrôles périodiques de l'installation de détection incendie, de la signalisation des voies d'évacuation, de l'éclairage de sécurité et des alimentations de sécurité. La décision rappelle que les escaliers et les couloirs, de même que les voies d'évacuation doivent être dégagées en tout temps, que les ascenseurs doivent être entretenus par une entreprise spécialisée et

qu'un contrôle de conformité des installations sera exigé. Le respect des points mentionnés était fixé au 15 juillet 2008.

C.

La décision détaille ensuite les différents étages, en précisant les défauts constatés pour chacun d'eux. C'est ainsi que s'agissant de la salle "B." (3ème étage), la loi sur les constructions est violée en plusieurs de ses dispositions. Le local contrevient en outre à la réglementation sur la police du feu, en particulier en ce qui concerne des spots trop proches d'éléments combustibles. Les mêmes remarques étaient faites à l'égard des combles du bâtiment central, dans la salle dite "des musiciens".

Au deuxième étage, l'atelier photos fait l'objet des mêmes violations de la loi sur les constructions qu'au troisième étage et aux combles, à savoir l'absence constatée d'un permis de construire pour transformation ou changement d'affectation.

Au premier étage ouest, la création d'un appartement "Loft" fait l'objet des mêmes critiques.

Pour l'ensemble de ces locaux, l'utilisation et l'occupation de ceux-ci a été interdite avec effet immédiat et une demande de sanction complète pour ces volumes était exigée.

Au premier étage, dans l'atelier de Madame K., des protections sur des détecteurs incendie devaient être enlevées alors qu'au sous-sol du bâtiment central, ce sont des cartons et des charges thermiques qui devaient être évacuées de suite. Au sous-sol enfin, il y avait lieu de fermer le passage des tuyauteries par une obturation vers la porte coupe-feu séparant le sous-sol du bâtiment de M. N. de celui du plaignant. La décision précisait que la mise en conformité de ces éléments devait intervenir jusqu'au 15 juillet 2008.

D.

Le plaignant a entrepris ces décisions conformément aux voies de droits figurant en son pied, à savoir auprès du département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) s'agissant de la matière ayant trait à la police du feu et auprès du Conseil d'Etat dans le domaine relevant du droit des constructions.

E.

Par décision du 13 mai 2009, le DJSF rejeta le recours. Il a entre autre relevé que compte tenu des nombreuses modifications intervenues dans divers locaux, la commune était en droit d'exiger un rapport de conformité récent. Il a constaté que le plaignant (à l'époque en qualité de recourant) a soit rapporté trop tard la preuve que certaines mesures ordonnées par la commune avaient été effectuées, soit qu'il n'a pas exécuté les contrôles de la conformité des installations électriques. Le département a en outre considéré que la signalisation des voies d'évacuation, l'éclairage de sécurité et l'alimentation de sécurité ne pouvaient être vérifiés que lors du contrôle des installations électriques et que les voies d'évacuation et de sauvetage devront être complétées selon l'affectation des locaux admise en matière de police des constructions.

F.

En ce qui concerne le droit de la construction, le Conseil d'Etat a statué par décision du 13 mai 2009. Cette dernière énumère les exigences communales et relate la position du propriétaire à leur sujet, notamment le fait qu'il estime n'avoir pas à demander d'autorisation pour les locaux énumérés de façon précise (salle "B.", "salle des Musiciens", "atelier de

photos" du deuxième étage, appartement "Loft" au 1^{er} étage). La décision fait référence à une vision locale s'étant déroulée le 1^{er} septembre 2008 et à son procès-verbal. Elle fait état d'un courrier du plaignant du 30 septembre 2008 annonçant avoir déposé fin 1998 une demande de permis de construire et d'avoir déposé diverses pièces. Il a estimé que la commune aurait dû lui délivrer une autorisation dès l'an 2000 et que sa décision lui causait un dommage important. La décision constate dans ses considérants en droit que des changements d'affectation ont eu lieu dans la salle "B.", dans les locaux alors occupés par un photographe au deuxième étage ouest, dans le "Loft" de la fille du plaignant aménagé au premier étage. Puis la décision se penche sur le fait de déterminer quelles démarches doivent cas échéant être entreprises pour régulariser ces changements d'affectation constatés. Relevant quelques incohérences du dossier, la décision souligne que le dépôt d'une nouvelle demande de permis n'est pas nécessaire pour les combles, donc pour la salle "B." et le local des musiciens. Elle l'est en revanche pour tous les autres locaux énumérés, après analyse de leur situation. Le dispositif de la décision admet en conséquence, comme indiqué ci-devant, le recours sur un point et le rejette pour le surplus.

G.

A la demande du plaignant (alors recourant) une vision locale a été organisée le 12 octobre 2009 dans le but de constater l'évolution de la situation depuis la dernière visite des lieux du 1^{er} septembre 2008, suite à l'absence de recours contre les deux décisions du 13 mai 2009. Outre le propriétaire des lieux, deux conseillers communaux de X., le président de la commission de la police du feu et des experts de l'ECAP étaient présents. Le procès-verbal dressé à cette occasion recense un certain nombre de points considérés comme liquidés pour certains d'entre eux, et à respecter pour d'autres s'agissant de la police du feu. Le procès-verbal s'achève par la mention que les autres points concernant la construction seront traités ultérieurement par le Conseil communal et feront l'objet d'un courrier séparé au recourant-propriétaire.

H.

Le 8 mars 2010, la commune de X. a déposé une plainte pénale contre le plaignant de la présente procédure ainsi que contre d'autres propriétaires ou copropriétaires de différents articles du cadastre de cette localité situés dans les locaux de la rue A. 1 à 3 pour non respect des règles de sécurité figurant dans la loi sur la police du feu. Dans son jugement du 28 octobre 2010, le Tribunal de police du district de Boudry se réfère à un arrêt rendu le 11 mai 2010 par le Tribunal administratif qui fait état du fait que l'installation de transmission d'alarme des autres propriétaires et copropriétaires que le plaignant, était opérationnelle et qu'en particulier les locaux propriétés du couple N ont été mis en conformité à deux exceptions près: les deux portes au sous-sol accédant aux deux cages d'escaliers qui auraient dû être équipées de ferme-portes automatiques et la voie d'évacuation passant par la cage d'escalier ouest, propriété des époux N, même si l'article sur lequel elle est située est grevé d'un droit de passage en faveur du plaignant (jugement POL.2010.82). Le même jugement constate que le plaignant a satisfait à toutes les exigences posées dans la décision communale du 11 avril 2008 s'agissant de l'utilisation d'une salle de spectacles pour musiciens, dans les combles, aussi a-t-il été acquitté. Le tribunal de police s'est fondé, pour étayer son jugement, sur l'arrêt rendu par le Tribunal administratif (actuellement Cour de droit public) du 11 mai 2010 qui a annulé les décisions communales et cantonales ordonnant notamment aux époux N (qui ne sont pas concernés par la présente procédure) de créer leur propre installation de transmission d'alarme (TA 2009.160-DIV).

I.

Dans un courrier du 6 avril 2010, le mandataire du plaignant s'adressa à celui de la commune de X. pour lui communiquer que tous les problèmes non liquidés constatés lors de la visite des lieux du 12 octobre 2009 ont été résolus et qu'ainsi la décision du 13 mai 2009 du DJSF a été respectée. Interprétant la décision précitée à l'aune du procès-verbal de la vision locale du 1er septembre 2008, il estime que la question de l'exutoire de fumée et celle de la création d'une voie de secours, qui n'ont jamais été traités doivent faire l'objet d'une décision, voire au pire d'une décision sujette à recours. Admettant par anticipation que l'exutoire de fumée pouvait se prêter à un tel exercice, il estime en revanche que la question de la voie d'évacuation concernait les époux N exclusivement, et qu'ils n'avaient pas à répondre de leur carence à ce sujet. Le 26 avril 2010, le mandataire du plaignant réitéra sa demande de réponses à l'écrit du 6 avril 2010 évoqué.

J.

Par courrier du 13 janvier 2011, la commune de X. adressa au plaignant une lettre aux termes de laquelle elle le somme de se conformer aux prescriptions légales en se référant à la vision locale du 1er septembre 2008 et à la décision communale. En réponse à cette dernière, le plaignant répondit que cette formulation était par trop évasive et tenta de résumer de son point de vue les aspects qui méritaient encore d'être examinés et ceux qui ne le concernaient pas ou qui étaient définitivement vidés de leur objet. Dans le même esprit il souhaita une rencontre fixée au 10 mars 2011 afin de constater qu'un local déterminé (l'Atelier photos) est conforme à sa destination.

K.

Le 26 mai 2011, C. déposa plainte contre la commune de X. auprès du Conseil d'Etat en tant qu'autorité de surveillance des communes. Il conclut à ce que le Conseil d'Etat instruisse la cause, constate que tous les aspects "police du feu et des constructions" ont été exécutés et que le classement des dossiers tendant à l'exécution des décisions du Conseil d'Etat et du DJSF, du 13 mai 2009 soit ordonné.

A l'appui de cette plainte, il fait état des éléments résumés dans les considérants qui précèdent et prétend que la visite des lieux du 10 mars 2011 a permis de constater que l'atelier de M. K. respectait l'affectation des lieux. En revanche il s'étonne que rien n'ait été entrepris à cette occasion par la commune pour vérifier que tous les éléments de l'affaire ayant trait à la police du feu ont bel et bien été exécutés à l'exception de la signalisation des voies d'évacuation, l'éclairage de sécurité et l'alimentation de sécurité, ainsi que la suppression des matériaux combustibles entreposés dans la cage d'escaliers. De même, il met en valeur que rien n'a été fait pour constater les autres aspects concernant la construction, en particulier que tout était en ordre s'agissant de la signalisation des voies d'évacuation et de sauvetage (points C et D du PV du 12 octobre 2009). Il se montre surpris que les questions relatives à l'exutoire à fumer et à la non-conformité de la voie d'évacuation n'ont fait l'objet d'aucune clarification au vu de la divergence qui oppose le plaignant à la commune sur ce sujet.

Le plaignant justifie ensuite son refus à faire visiter l'atelier de Mme K. et les locaux de sa fille dont elle est propriétaire dans le même immeuble. La visite du premier nécessite une autorisation de la locataire et il a déjà été constaté que l'aspect touchant à la police du feu avait été réglé, comme en atteste le procès-verbal de la vision locale du 1er septembre 2008,

page 3. Quant à la visite des locaux de sa fille, elle nécessitait une autorisation de cette dernière.

Le plaignant indique enfin avoir été offusqué de l'attitude de la commune qui aurait affirmé que sans possibilité de visiter les locaux précités, aucun permis ne serait délivré. Le plaignant résume l'attitude de la commune en relevant plusieurs de ses manquements, de ses contradictions, voire de sa méconnaissance du dossier. Il estime que faute de voies de recours, et en raison de la gravité des actes qui se répètent, le Conseil d'Etat doit se saisir de la cause et prendre les mesures qui s'imposent.

L.

Dans ses observations du 5 septembre 2011, la commune de X. conclut au rejet de la dénonciation. Elle se détermine en bref comme suit sur l'argumentation du plaignant:

Puisque ce dernier n'a pas interjeté recours contre les décisions du DJSF et du Conseil d'Etat, du 13 mai 2008, celles-ci sont devenues définitives et exécutoires. Cela signifie que le plaignant a admis leur bien-fondé. S'agissant de la visite des lieux du 12 octobre 2009, la commune a respecté sa mission qui était de déterminer si le plaignant s'était conformé aux prescriptions touchant à la police du feu. On ne saurait lui reprocher de ne pas avoir tenu compte de documents que le plaignant aurait produits tardivement et dont les autorités de recours n'auraient pas tenu compte. Par ailleurs, la vision locale du 12 octobre 2009 a mis en évidence de nombreuses violations des prescriptions en matière de police du feu (signalisation des voies d'évacuation, éclairage de sécurité, voies de sauvetage). La commune a toujours admis que les points relevant du domaine de la construction seront traités ultérieurement. Cette séparation des deux domaines du droit n'autorise pas le plaignant à se dérober à ses obligations en matière de droit des constructions. Elle relève que les reproches formulés au sujet des voies d'évacuation et du sauvetage ne sont pas des griefs nouveaux puisqu'ils apparaissent dans la décision communale du 11 avril 2008. Elle rappelle que la plainte pénale qu'elle a diligentée ne l'a pas été à l'encontre du plaignant mais aussi contre les autres propriétaires concernés par ce problème. Elle souligne que l'exutoire de fumée est une question relevant de la police du feu que le plaignant s'est engagé à régler.

La commune, si elle reconnaît que la qualité de propriétaire de la fille du plaignant l'oblige à déposer elle-même une demande de permis de construire, constate que cependant l'appartement qu'elle occupe n'en demeure pas moins dépourvu de tout contrôle de conformité. Il en va de même de l'appartement de Mme K. et il incombait ici au propriétaire d'obtenir l'assentiment de cette locataire pour qu'un contrôle puisse être effectué. La commune réfute toute menace faite de ne pas vouloir octroyer de permis de construire mais soutient n'avoir fait que d'indiquer les conséquences d'un défaut de contrôle.

Invoquant la doctrine et la jurisprudence se rapportant aux pouvoirs de surveillance, elle souligne que la dénonciation n'est pas un moyen juridictionnel, que le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie et que celui-ci ne saurait par ce biais se soustraire aux obligations imposées par deux décisions entrées en force de choses jugées. Ces dossiers ne sauraient dès lors être classés.

M.

En date du 22 mai 2012, le plaignant s'est adressé une fois encore au Conseil d'Etat en se référant à son mémoire du 26 mai 2011. Il le complète en requérant le dossier pénal de

l'affaire qui l'a opposé à la commune eu égard à sa qualité de partie. Il réitère ses griefs à l'encontre de la commune dont l'attitude, notamment par l'invocation de nouveaux motifs dépourvus de fondements décisionnels l'empêche d'acquiescer la qualité de partie et les droits qui en découlent. Il tient à démontrer que sa démarche ne se fonde pas sur une simple dénonciation mais revendique la qualité de plaignant qui oblige, selon la jurisprudence et la doctrine qu'il cite, l'autorité d'entrer en matière sur le fond. En conséquence, il prend de nouvelles conclusions constatant à admettre son mémoire comme constitutif d'une plainte, voire d'une demande d'intervention d'urgence, à lui reconnaître la qualité de partie et de rappeler la commune au respect des obligations auxquelles elle est tenue en qualité d'autorité.

N.

Dans ses observations du 25 juin 2012, la commune confirme celles déposées le 5 septembre 2011. Reprenant les principales caractéristiques de la plainte à l'autorité de surveillance, elle constate qu'en l'espèce celles dirigées à son encontre ne tend pas au respect de l'intérêt public mais à donner satisfaction au plaignant, parce qu'il n'a pas recouru en temps utile contre les décisions du 13 mai 2009. Elle prétend que le dénonçant cherche à substituer sa propre volonté à celle découlant des dispositions légales.

Considérant en droit:

1.

Selon l'article 9 de la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, lorsqu'une décision communale lui paraît illégale ou manifestement contraire à l'intérêt général, le Conseil d'Etat invite l'autorité qui l'a prise à la retirer. Si l'autorité communale s'y refuse, il peut l'annuler lui-même (al. 1). Sont réservés les cas où la législation cantonale soumet une décision à un recours ou à la sanction du Conseil d'Etat (al. 2). Le Conseil d'Etat agit d'office ou sur dénonciation (al. 3). Le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie (al. 4).

La dénonciation telle qu'elle résulte de l'article 9 LCo se fonde sur l'article 71 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), du 20 décembre 1968. La dénonciation tend à la prise d'une décision d'intérêt public qui condamne à faire une prestation ou dont le caractère est formateur. Elle sert l'intérêt de l'Etat avant celui des administrés. La dénonciation n'appelle pas nécessairement une décision mais elle n'est pas recevable en cas de possibilité d'utiliser un moyen juridictionnel ordinaire ou extraordinaire, voire d'adresser une dénonciation à une autorité de surveillance inférieure à celle qui a été saisie. C'est donc un moyen subsidiaire. L'administré qui a omis de recourir ne saurait palier aux conséquences de sa négligence par une dénonciation. De même, le recourant débouté ne peut pas obtenir par une dénonciation ce que l'autorité de recours lui a refusé. Les autorités de surveillances cantonales observent généralement, même en l'absence de texte, le principe qui refuse aux dénonciateurs ce droit d'exiger une décision. Elles peuvent toutefois intervenir à la suite d'une dénonciation si des dispositions claires, des règles de procédures essentielles ou des intérêts publics majeurs ont été manifestement méconnus (Grisel, Traité de droit administratif p. 950 et ss).

La dénonciation elle-même peut être présentée par tout tiers quelconque. On peut certes mettre à part l'intervention de celui qui est visé personnellement par le comportement qu'il dénonce et qu'on peut appeler "plaignant". Il n'y a toutefois pas de régime différencié pour

chacune des deux hypothèses. En effet, quoiqu'il en soit, l'autorité saisie interviendra toujours en fonction et dans les limites des compétences de surveillance que la loi lui attribue: Le dénonciateur n'ouvre pas en tant que telle une procédure administrative proprement dite, mais son action constitue une simple démarche visant à ce que l'autorité fasse usage du pouvoir qu'elle peut de toute manière exercer d'office. C'est pourquoi le dénonçant, même "plaignant" n'a aucun droit de partie (Moor, Droit administratif, Vol. II, 3ème édition, 2011 p. 616, 617).

2.

2.1.

En citant diverses références, le dénonciateur qui précisément se qualifie de plaignant estime que cette distinction est importante car elle obligerait l'autorité saisie d'entrée en matière. Dans l'affaire qu'il cite parue au JAAC 1982 numéro 41, si le Conseil fédéral a certes rappelé de façon générale les conditions auxquelles les autorités de surveillance peuvent intervenir à la suite d'une dénonciation, il n'a pas pour autant donné suite à cette dernière. Dans l'arrêt Nater publié au RO 99 Ia 331, le Tribunal fédéral a admis que lorsque dans un canton où le Conseil d'Etat est autorité de surveillance en matière de construction et qu'il est appelé à donner une autorisation préalable au sujet de la distance aux forêts, qui conditionne l'octroi du permis de construire par la commune, il peut refuser cette autorisation même si les conditions requises pour son octroi sont réunies, lorsque les conditions prévues par d'autres dispositions applicables, in casu en matière de protection des eaux, ne le sont pas. Dans cet arrêt, il est aussi rappelé le fait qu'une décision administrative passée en force ne peut être annulée d'office par une autorité supérieure en vertu de son pouvoir de surveillance que si cette décision est manifestement contraire au droit matériel, a été rendue en violation de règles essentielles de procédure ou lèse l'intérêt public. Dans l'arrêt du Tribunal fédéral 110 Ib 38, ce dernier a confirmé les conditions auxquelles il peut lui-même annuler une décision en vertu de l'article 63 de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx) du 20 juin 1930 qui le désigne autorité de surveillance de la commission d'estimation et de son président. Enfin, la décision du Conseil fédéral publiée au JAAC 1975 p. 86 et également citée par le plaignant, si elle traite de la recevabilité de la dénonciation en analysant l'article 71 PA, c'est pour dire que c'est la seule manière de contester une décision prise par le conseil des écoles de l'école polytechnique fédérale de Zurich.

2.2.

En invoquant Knapp (Précis de droit administratif 4ème édition p. 376 et ss), le dénonciateur est d'avis que l'autorité de surveillance doit traiter une plainte plutôt qu'une dénonciation car cette dernière remplit les conditions d'une entrée en matière obligatoire en reconnaissant au plaignant la qualité de partie.

En réalité, cet auteur aborde la question de la dénonciation de façon identique au reste de la doctrine: Il admet que si la dénonciation risque de déboucher sur une décision susceptible d'affecter ses propres intérêts, il doit être partie à la procédure. C'est seulement si la dénonciation aboutit à une décision affectant le dénonciateur ou un tiers, que celle-ci doit pouvoir faire l'objet d'un recours de son destinataire et de toutes les autres parties à la procédure (Op. cit n° 1791, 1793). Puis l'auteur expose que contrairement à la dénonciation, la plainte concerne le comportement de l'autorité envers lui-même, que le plaignant n'a pas droit à ce que sa plainte soit examinée ou fasse l'objet d'une mesure sur le fond. Il n'est pas

partie à la procédure mais, si l'autorité entre en matière, la procédure non contentieuse s'applique: elle définit notamment les parties à la procédure sur le fond. Puis il énumère les cas où l'autorité de surveillance doit entrer en matière vis-à-vis de l'administré atteint par une décision ou un acte de l'autorité inférieure (Op. cit. n° 1796, 1801, 1802). Les trois conditions citées correspondent à celles mentionnées notamment par Grisel. Blaise Knapp aborde enfin la question de la demande d'intervention obligatoire qui a pour but d'obtenir de l'autorité supérieure qu'elle oblige l'autorité inférieure à s'abstenir d'une action matérielle illicite ou à cesser une telle action. Selon l'auteur, cette demande correspond à une action en cessation du trouble que connaît le droit civil. Dans ce cas-là, contrairement à la procédure de dénonciation ou de plainte, le demandeur en intervention serait partie à la procédure. Op.cit n° 1800 bis et suivants). Après avoir fait un rapprochement de son cas avec les procédures gracieuses décrites par Knapp, le dénonciateur-plaignant C. prétend à titre subsidiaire et de surcroît qu'il apparaît comme un demandeur d'intervention obligatoire de l'autorité de surveillance, au sens où Knapp l'entend dans les références citées dans le présent considérant.

3.

La décision du Conseil communal de X. du 11 avril 2008 contient une liste précise de défauts qui ont été constatés et qui se rapportent à des éléments touchant la police du feu en spécifiant en quels endroits de l'immeuble ces défauts ont été répertoriés. En rejetant le recours interjeté contre cette décision, le DJSF a confirmé le 13 mai 2009 les constats répertoriés par la commune. Il en va de même des points touchant à la police des constructions: dans ce domaine, le Conseil d'Etat a admis qu'un permis n'était pas nécessaire pour les combles mais en rejetant le recours pour le surplus, il a entériné le catalogue des inobservations aux prescriptions réglementaires dénombrées par la commune qui doit être considéré comme exact.

Le 8 juin 2000, le dénonciateur plaignant a informé le Conseil communal qu'il n'entendait pas recourir contre les décisions en cause tout en affirmant avoir donné suite à la quasi totalité des demandes au niveau de la sécurité et en sollicitant une entrevue pour régler les quelques points en suspens, entrevue qui a été acceptée par la commune, et qui s'est déroulée le 12 octobre 2009. Le procès-verbal dressé mentionne la liquidation d'un certains nombres de points en réservant à une date ultérieure ceux concernant la construction. Dès réception de ce document, l'intéressé l'a contesté le 25 novembre 2009 par une lettre qui dénote à tout le moins une absence de collaboration à la recherche d'une solution amiable. Si un important volet pénal est venu se greffer sur la procédure ordinaire, retardant d'autant l'évolution de cette dernière, la commune n'a jamais cessé par son mandataire de rappeler au plaignant les obligations qui lui incombent aux termes des deux décisions entrées en force. Ainsi en est-il du courrier du 13 janvier 2011 auquel le plaignant a répondu par des affirmations, des oppositions et des assurances données tendant à démontrer de façon unilatérale un classement définitif de l'affaire à brève échéance (lettre du 1er février 2011 du mandataire du plaignant à celui de la commune). Une visite des lieux a été agendée au 10 mars 2011, elle n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal. Dans un courrier du 21 mars 2011, le plaignant résume à l'intention de la commune l'état de la procédure, avec une première partie qui paraît conforme au dossier et une seconde qui est essentiellement procédurière et qui de ce point de vue souscrit au classement du dossier. Soulignant l'attitude d'un membre de l'autorité communale qui aurait, lors de la visite des lieux évoquée déclaré "qu'en cas de refus de se soumettre à un contrôle, une autorisation de construire ne sera pas délivrée", le

dénonciateur-plainant affirme voir dans la formulation de cette remarque une manière d'agir qui doit être soumise à l'examen d'une autorité supérieure et indépendante, et, partant, à un examen impartial. Et c'est bien ce qu'il fit en déposant la dénonciation du 26 mai 2011.

Pour sa part, la commune soutient que même si le plaignant n'était pas autorisé à pénétrer dans l'appartement de Mme K. sans l'assentiment de cette dernière, il lui revenait en tant que propriétaire de l'obtenir, afin que le contrôle puisse être effectué. Selon ses dires, le Conseil communal aurait informé le propriétaire que si la commune ne pouvait constater une mise en conformité à toutes les prescriptions de police du feu et de construction, un permis de construire ne pourrait être délivré mais qu'en aucun cas cette parole devait être considérée comme une menace (observations de la commune du 5 septembre 2011 p. 5).

En bref, le Conseil d'Etat constate au vu du dossier qu'à aucun moment le Conseil communal a failli à ses obligations légales ou réglementaires à l'encontre du plaignant ou de tierces personnes. Certes on peut lui reprocher un manque de promptitude à poursuivre ce qu'il avait initié lors de la visite des lieux du 12 octobre 2009, à savoir le "traitement ultérieur des autres points concernant la construction" (procès-verbal du 15 octobre 2009 in fine). Mais il n'y a jamais renoncé, même si l'on peut relever quelques maladresses ou flottements dans la prise en compte d'éléments qui ont déjà fait l'objet d'une vérification suffisante. Loin d'apporter une collaboration efficace, le plaignant s'est quant à lui souvent ■ et en particulier lorsqu'il était dépourvu de mandataire ■ retranché derrière le fait qu'il a procédé à la correction des manquements constatés, mais sans faciliter pour autant la possibilité pour la commune de les vérifier. Il a aussi estimé de façon légère que certains griefs formulés en ce qui concerne l'exutoire à fumer et la non-conformité de la voie d'évacuation étaient nouveaux et qu'en conséquence ils nécessitaient la prise de nouvelles décisions ou que, n'étant plus propriétaires d'un appartement, le plaignant a exigé de la commune qu'elle s'adresse au nouvel acquéreur pour qu'il dépose un permis de construire alors qu'il s'agit de la propre fille du plaignant (ATF 122 II 65).

4.

Ainsi que mentionné en fin du considérant 1 ci-dessus, même si on peut mettre à part l'intervention de celui qui est visé personnellement par le comportement qu'il dénonce ■ "le plaignant" ■ il n'y a pas de régimes différenciés pour chacune des deux hypothèses que sont la dénonciation et la plainte. Le plaignant n'a donc aucun droit de partie. Dans les contestations susceptibles d'être l'objet d'un recours de droit administratif, comme en l'espèce, le dénonciateur ou le plaignant ne peut prétendre obtenir par une dénonciation ce qu'il a la faculté de réclamer par la voie judiciaire. Il n'y a pas lieu de déroger à la règle dans l'hypothèse où le dénonciateur allègue des faits postérieurs au jugement (ou à la décision) qui rejette un recours de droit administratif. Ce n'est pas à l'autorité de surveillance qu'il incombe d'adapter la situation de droit au nouvel état de choses (Grisel, pouvoir de surveillance et recours de droit administratif in Zbl 1973 p. 54, 55).

Selon Moor, la pratique du Conseil fédéral, qui peut servir de modèle, a défini les conditions auxquelles il entre en matière. Tel est le cas lorsque l'irrégularité dénoncée risque de porter une atteinte sérieuse à un intérêt public, lorsqu'il s'agit d'une violation répétée ou qui risque de se répéter, d'une règle claire de droit matériel ou de droit procédural qui ne peut être attaqué par aucun autre moyen de droit ordinaire ou extraordinaire (Auer-Müller-Schindler, WVG Kommentar, note 36 ad art. 71 et JAAC 2004, 68.46). Il doit y avoir un intérêt général à l'intervention hiérarchique (Moor op. cit. p. 618). Dans le cas

particulier les deux décisions du DJSF et du Conseil d'Etat on rejeté les recours interjetés devant eux, sauf en ce qui concerne pour l'un d'entre eux les combles. La décision communale, sous cette réserve, définit avec précision les éléments à corriger et qui doivent faire l'objet d'un contrôle de la part de l'autorité communale. Certains d'entre eux ont été considérés comme liquidés selon le compte-rendu de la vision locale du 12 octobre 2009. D'autres l'ont été lors de la visite des lieux du 10 mars 2011, en particulier en ce qui concerne l'atelier de photos. Certains points ont apparemment été éclaircis dans le cadre de la procédure pénale. Tous les autres points se doivent d'être vérifiés par l'autorité communale qui doit pouvoir obtenir des propriétaires concernés qu'ils se mettent à disposition aux fins de permettre l'accès aux différents locaux encore à examiner, après qu'une récapitulation de ceux-ci ait été faite et qui apparaît aisée si chaque partie dispose d'un mandataire qui y apporte son concours. Le plaignant ne démontre aucunement que l'autorité communale refuse de vouloir procéder à ces contrôles.

Si certains errements dont la commune n'est pas seule responsable ont pu émousser sa détermination, elle a cherché par de nombreux moyens, y compris par une procédure pénale, à faire respecter les réglementations dans les cas où de par la loi elle doit se porter garante d'un tel contrôle. C'est aussi ce qu'elle soutient en réponse à la plainte déposée lorsqu'elle affirme que les prescriptions de police du feu et des constructions constituent des normes de sécurité publique dont l'intérêt prime les intérêts du plaignant ou de sa fille. Et de conclure qu'un classement des dossiers tel que le souhaite le plaignant reviendrait à violer la loi, ce qui est exact. En cas d'impossibilité de collaborer, on peut rappeler qu'en plus de la règle de subsidiarité et avant l'application de cette dernière qui concerne et qui régit la procédure de dénonciation, lorsqu'un moyen de droit ordinaire ou extraordinaire est ouvert, comme en l'espèce (cf consid. 1 ci-dessus), et qui empêche le Conseil d'Etat, autorité de surveillance d'intervenir, l'article 49 LConstr permet au Conseil communal de faire exécuter les décisions entrées en force aux frais du propriétaire, si ce dernier n'obtempère pas. Il s'agit là d'un cas d'exécution par substitution qui nécessite une décision, ainsi que le mentionne le guide du permis de construire p. 53. Quant à l'article 51 LConstr, il désigne le département comme autorité autorisée à prendre à la place du Conseil communal les mesures commandées par les circonstances que ce dernier négligerait de prendre, après avoir été mis en demeure d'agir. Cette circonstance n'est cependant pas réalisée en l'espèce et il appartient au Conseil communal de vérifier la conformité des locaux aux deux décisions entrées en force et aux constatations déjà opérées lors des visites des lieux.

Pour l'ensemble de ces motifs le Conseil d'Etat ne donnera pas suite à la dénonciation qui lui a été adressée.

5.

La présente décision n'étant pas une décision au sens de l'article 3 LPJA, aucune voie de droits n'est indiqué en son pied.

Par ces motifs, Le Conseil d'Etat,

décide:

1. Il n'est pas donné suite à la dénonciation du 26 mai 2011, complétée le 22 mai 2012, qui est ainsi rejetée.

Neuchâtel, le 15 août 2012

Au nom du Conseil d'Etat

Le président,

P. Gnaegi

La chancelière,

S. Despland

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