

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.295 vom 23. Oktober 2013**

Ne Jurisprudence Adm, 2013-10-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2012.295](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.295)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.295 du 23 octobre 2013

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.295 del 23 ottobre 2013

## **Regeste**

Un recours a été déposé à l'encontre de la décision du SENE, aux motifs que la recourante n'a pas eu la possibilité de se déterminer, de solliciter d'administration de preuves et que des pièces manquaient au dossier transmis par l'intimé. Le recours a été rejeté car l'intimé a rencontré le recourant qui a été entendu et que les pièces manquantes au dossier étaient déjà en la possession de la recourante. La décision a été cassée par le Tribunal cantonal qui a reconnu la violation du droit d'être entendu

## **Volltext**

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

X. est une entreprise qui a pour but l'exploitation d'une communauté d'exploitation agricole selon la législation fédérale en vigueur, commerce de bétail ou autre, dont le siège est à C. D. B.

Afin d'étendre ses installations, X. a obtenu des permis de construire (SATAC n°[a] du 5 juin 2009 ; SATAC n°[b] du 30 août 2011) et de mise en conformité du bâtiment (SATAC n°[b] du 12 juillet 2011). Dans le cadre du premier permis de construire (SATAC n°[a]), X. a requis auprès de la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV), un rapport d'impact sur l'environnement, pour la construction d'un rural pour bovins. Le rapport d'impact a été établi le 2 juin 2008.

Le 27 octobre 2008, ledit rapport a fait l'objet d'une évaluation de la part du Service de la protection de l'environnement (aujourd'hui, le Service de l'énergie et de l'environnement) qui conclut que la souplesse offerte par la construction de ce nouveau rural et sa capacité de stockage importante doit impérativement conduire à une gestion irréprochable des engrais de ferme, que la capacité du bâtiment en nombre de têtes de bétail et d'UGB est clairement définie dans le rapport et ne doit pas être dépassée, ainsi que le projet et le rapport d'impact répondent aux prescriptions sur la protection de l'environnement, à condition que les demandes du service soient prises en considération.

B.

Par courrier du 20 décembre 2011, la Commune de C. a fait part au Conseil d'Etat de la situation difficile qui règne aux alentours du village de B. en raison d'importantes nuisances générées par l'entreprise X. La commune a témoigné de ses inquiétudes au sujet de la charge en engrais autour de l'exploitation et des conséquences que cela pourrait avoir en termes de pollution des cours d'eau et des nappes souterraines. La commune a informé le Conseil d'Etat qu'elle était fortement sollicitée par la population et a transmis une

pétition datée du 25 novembre 2011 qui fait part des doléances des habitants de B. La Commune de C. a précisé qu'elle avait tout entrepris pour ce qui relevait de sa compétence et qu'il appartenait désormais aux services de l'administration cantonale de réagir.

Par courrier du 18 janvier 2012, le Chef du Département de la gestion du territoire a répondu à la Commune de C. qu'il partage ses préoccupations et qu'il invite ses services à rendre un rapport, dont les conclusions permettront de prendre ou de commander les mesures et les décisions qui s'imposent.

Le 23 février 2012, le Chef du Département de la gestion du territoire a communiqué à la Commune de C. que l'exploitation agricole X. répondait au droit public des constructions et au droit de l'environnement.

Le 26 février 2012, une importante fuite de lisier en provenance de l'entreprise X. a ameuté la population. Une interpellation au sujet de l'entreprise X. a été déposée au Grand Conseil par le groupe PopVertsSol (12-118 du 27 mars 2012).

Par courrier du 15 mars 2012 la Commune de C. a écrit au Chef du Département de la gestion du territoire, pour souligner divers problèmes qui laissent penser que les réglementations et le rapport d'impact sur l'environnement ne sont pas respectés.

Fort de ces échanges et suite à une rencontre, le 2 avril 2012, entre le Conseiller communal en charge du dossier et le Chef du Département de la gestion du territoire, Monsieur le Conseiller d'Etat a chargé le service de l'énergie et de l'environnement de préparer les documents nécessaires afin d'imposer à l'exploitation X. la réalisation d'une adaptation de l'étude d'impact sur l'environnement à la situation réelle, globale et actuelle de leur domaine agricole (cf. lettre du Chef du Département du 17 avril 2012).

C.

Le 5 juin 2012, le Service de l'énergie et de l'environnement a rencontré l'entreprise X. représentée par Z. et A. pour l'informer qu'un suivi environnemental allait être requis. Un procès-verbal de la rencontre a été établi, puis complété pour y intégrer les remarques de X. Le procès-verbal, envoyé le 6 juillet 2012 à l'entreprise X. a été accepté.

D.

Par décision du 30 août 2012, le Service de l'énergie et de l'environnement a requis de la part de l'entreprise X. un rapport d'expertise destiné notamment à vérifier que le projet d'extension de l'installation a été réalisé dans les règles de l'art et en conformité avec le dossier et les plans approuvés et que l'effet escompté des mesures prévues dans le rapport d'impact et exigées dans l'évaluation a été atteint (contrôle d'efficacité).

E.

Par courrier du 19 septembre 2012, Me Y. mandaté pour défendre les intérêts de l'entreprise X. a requis le dossier auprès du Service de l'énergie et de l'environnement.

Le 26 septembre 2012, faute d'avoir pu consulter le dossier qui ne lui avait pas encore été transmis, Me Y. a adressé au Chef du Département de la gestion du territoire, une déclaration de recours contre la décision du 30 août 2012 du Service de l'énergie et de l'environnement.

F.

Le 28 septembre 2012, le dossier a été transmis sous pli recommandé à Me Y.

Une copie électronique du dossier, contenant les mêmes pièces, a également été adressée le 28 septembre 2012, à Me Y. qui en a accusé réception le même jour.

G.

Par mémoire du 10 octobre 2012, X. représenté par Me Y. a recouru contre la décision du 30 août 2012 du Service de l'énergie et de l'environnement pour en demander l'annulation sous suite de frais et dépens. Après un rappel des faits, la recourante a étayé l'argumentation de son recours sur la violation du droit d'être entendu, aux motifs qu'elle n'a à aucun moment eu la possibilité de se déterminer, de solliciter l'administration de preuves et que des pièces manquaient au dossier transmis par l'intimé. Comme la violation de son droit ne peut pas être réparée dans la présente procédure, la décision du 30 août 2012 doit par conséquent être cassée et renvoyée à son auteur pour correctif.

H.

Invité à se déterminer, le service intimé a adressé le 3 décembre 2012 ses observations, par lesquelles il explique en substance qu'il n'est pas utile de transmettre les pièces déjà en main de la recourante et que par ailleurs il n'y a pas eu violation du droit d'être entendu, puisqu'une rencontre s'est tenue le 5 juin 2012, précisément pour discuter de l'objet de la décision.

I.

Par courrier du 7 décembre 2012, le service juridique en charge de l'instruction du dossier a transmis à la recourante les observations du 3 décembre 2012 du service intimé, pour qu'elle puisse se déterminer quant à leur contenu et par ce même courrier elle a été expressément invitée à se prononcer quant au fond du litige.

J.

Dans sa réponse du 11 janvier 2013, la recourante a confirmé que son recours porte sur la violation du droit d'être entendu, elle se réfère aux conclusions prises dans son mémoire de recours et renonce à se prononcer quant au fond, se réservant ce droit ultérieurement.

K.

Par courrier du 25 janvier 2013, le service intimé s'est déterminé sur le maintien du recours pour violation du droit d'être entendu. Il développe ses arguments lesquels seront repris au besoin dans les considérants ci-dessous.

L.

Afin de statuer sur un état de fait pertinent, l'autorité saisie s'est adressée le 6 février 2013 au Service de l'agriculture, dont la réponse a été transmise le 4 mars 2013 aux parties. Il en sera fait état dans le développement ci-dessous.

Considérant en droit:

1.

Le recours porte sur une demande d'expertise environnementale pour un contrôle d'efficacité. La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 (RS 814.01), la loi sur la protection des eaux (LCPE) du 15 octobre 1984 (RSN 805.10)

sont applicables. La compétence du Département de la gestion du territoire ressort de l'article premier du règlement d'exécution de la loi sur la protection des eaux (RLCPE) du 18 février 1987 (RSN 805.100).

2.

Atteinte par la décision du 30 août 2012, la recourante a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 32 lit. a de la Loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) du 27 juin 1979 (RSN 152.130). Une déclaration de recours, en raison de l'impossibilité de prendre connaissance du dossier de l'affaire (art. 36 al. 1 LPJA) a été adressée auprès du Département de la gestion du territoire, sous pli recommandé du 26 septembre 2012. Postées sous pli recommandé le 10 octobre 2012, les motivations du recours à l'encontre de la décision du 30 août 2012 ont été déposées dans le délai de dix jours à compter du jour où la recourante a eu connaissance du dossier. Déposé dans les formes et délais légaux (35, 36 al. 2 LPJA), le recours est recevable.

3.

Dans son mémoire du 10 octobre 2012 la recourante invoque la violation du droit d'être entendu, aux motifs qu'elle n'aurait eu, selon elle, aucune possibilité de se déterminer et de solliciter l'administration de preuves. Elle déplore que différentes pièces manquent au dossier transmis par le service intimé.

4.

4.1.

Le droit d'être entendu garanti à l'article 29 al. 2 Cst. comprend notamment celui de faire administrer les preuves pour autant que celles-ci soient requises dans les formes prévues par le droit cantonal et qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 97 consid. 2b p. 102). L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, renoncer de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle elle a ainsi procédé est entachée d'arbitraire (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157 et les arrêts cités; sur la notion d'arbitraire, voir ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17).

4.2.

Le droit d'être entendu comprend aussi celui pour les parties de s'expliquer sur les pièces de l'affaire et de consulter le dossier. Pour que la consultation soit utile, il faut que figure au dossier tout ce qui concerne la cause; le droit d'être entendu n'est pas respecté lorsque le dossier mis à disposition est incomplet (Benoît BOVAY, Procédure administrative, éd. Stämpfli, Berne, 2000, p. 227). En tant qu'élément du droit d'être entendu (art. 21 al. 1 LPJA), le droit de consulter le dossier doit permettre aux parties de s'informer sur le contenu des pièces de celui-ci, ce qui constitue la condition préalable pour qu'elles puissent effectivement préparer la défense de leurs intérêts et s'exprimer en connaissance de cause avant qu'une décision soit prise (ATF 100 Ia p. 102, consid. 5a). Le droit de prendre connaissance du dossier en matière administrative est un principe qui n'est pas absolu. La consultation du dossier ne s'étend pas nécessairement à toutes les pièces en main de l'autorité. Des documents internes de l'administration, tels que des notes ou rapports divers, exposés, avis personnels ou projets de décision des personnes collaborant à la rédaction de celle-ci, peuvent être soustraits à la consultation, pour autant qu'ils n'aient

pas un caractère déterminant quant à l'établissement des faits. Cette distinction peut être délicate. D'une manière générale, le dossier doit contenir toutes les pièces qui concernent l'affaire, faute de quoi il peut y avoir atteinte au droit d'être entendu (Robert SCHAER, Juridiction administrative neuchâteloise, éd. Ides et Calendes, Neuchâtel, 1995, p. 105).

#### 4.3.

La violation du droit d'être entendu de la part d'une instance précédente peut être exceptionnellement réparée par l'instance supérieure lorsqu'elle jouit du même pouvoir d'examen. Cela n'est toutefois pas possible lorsque le pouvoir de l'autorité supérieure est limité à la légalité, alors que l'instance précédente bénéficiait d'un examen en opportunité. Admettre trop facilement la réparation de la violation du droit d'être entendu par l'autorité supérieure, augmente le risque que l'autorité inférieure, par souci de rapidité, d'efficacité ou d'économie de travail, prive l'administré d'une instance qui n'a pas effectué correctement son travail avant de prendre sa décision (Benoît BOVAY, op. cit. p. 242 et 243 et la jurisprudence citée).

#### 5.

En l'espèce, la recourante prétend que son droit d'être entendu a été violé à plus d'un titre, alors que le service intimé élaborait sa décision du 30 août 2012.

##### 5.1.

Il faut tout d'abord rappeler ici, la nature de la décision querellée, la raison pour laquelle elle a été prise, ainsi que son objectif.

Le Conseil d'Etat, investi de la haute surveillance en matière environnementale (cf. notamment art. 2 LCPE), de chargé le service intimé, en tant qu'autorité de surveillance (art. 2 RLCPE), à prendre la décision du 30 août 2012 qui fixe à la recourante des mesures destinées à contrôler la conformité de l'exploitation du rural aux exigences arrêtées dans le Rapport d'impact sur l'environnement du 2 juin 2008.

La décision du 30 août 2012 a été dictée par les événements et pour répondre, voire rassurer, la population, les autorités, notamment les députés au Grand Conseil et la Commune de C.

##### 5.2.

Avant de prendre sa décision, le service intimé a rencontré la recourante, le 5 juin 2012, pour lui expliquer les tenants et aboutissants des démarches à entreprendre. A cette occasion, la recourante s'est exprimée et a été entendue. Un procès-verbal de la séance du 5 juin 2012, dans lequel toutes les remarques et observations que la recourante a souhaité y apporter ont été retranscrites, lui a été adressé le 6 juillet 2012. Ledit procès-verbal n'a pas été contesté. Il a été accepté.

A ce stade, il est établi que la recourante a pleinement jouit de son droit d'être entendu.

Puis, durant les mois qui se sont écoulés entre ladite séance et l'envoi de la décision querellée, la recourante a eu tout loisir d'administrer d'éventuelles preuves ; ce qu'elle n'a pas fait.

Vu ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure où il porte sur la violation du droit d'être entendu, stricto sensu, ainsi que sur le refus de preuves. La recourante a bel et bien eu la possibilité de s'exprimer, oralement et par courriels et a été entendue par le service

intimé, qui a retenu ses propos (voir modification du procès-verbal du 6 juillet 2012). La recourante n'a pas déposé d'autres moyens de preuves.

6.

Le droit d'être entendu comprend aussi celui de consulter le dossier. En l'espèce, la recourante allègue qu'elle a été privée de ce droit dans la mesure où certaines pièces manquaient au dossier transmis pour consultation, par le service intimé.

6.1.

Le droit à la consultation du dossier implique que l'administré ait connaissance des faits et pièces sur lesquels l'administration fonde ses décisions (ATF 100 Ia 97, consid. 5).

En règle générale, un service sollicité a l'obligation de transmettre un dossier complet (sauf exceptions. Cf. point 4.2. ci-dessus). Ce principe est important et les services doivent s'y plier s'ils ne veulent pas perdre un temps précieux à devoir se justifier, comme dans l'affaire qui nous retient.

Dans son mémoire, la recourante énumère les éléments manquants. Il s'agit de :

- a) La première page du courrier daté du 25 novembre 2011 ;
- b) Les pièces 1 à 4 du dossier ;
- c) La première page de l'annexe à la pièce 6 ;
- d) Les dossiers du SAGR.

Plus précisément :

a) la première page du courrier daté du 25 novembre 2011, celui adressé par une habitante du village de B. au nom des signataires (45 signatures), à la Commune de C., contient cinq paragraphes. Le premier paragraphe dit que les signataires ont pris connaissance de la législation fédérale. Le deuxième exprime que la taille exceptionnelle de la ferme du domaine de « D. » à B. mériterait des règles exceptionnelles ; il dépeint également le souci de la population pour la protection des eaux et la qualité de l'air ambiant. Le troisième paragraphe constate que le règlement prévoit des dispositions pour la protection des eaux, mais rien pour protéger la population. Il suggère d'appliquer l'article 46dRELPE. Les quatrième et cinquième paragraphes décrivent la cadence des arrosages sur les parcelles de « E. » ;

b) les pièces 1 à 4 du dossier sont les permis de construire, respectivement mise en conformité du bâtiment, SATAC n°[a] du 5 juin 2009, SATAC n°[b] du 30 août 2011, SATAC n°[b] du 12 juillet 2011 et le Rapport d'impact sur l'environnement du 2 juin 2008, établi par la CNAV ;

c) la première page de l'annexe à la pièce 6 est en fait la première page du courrier daté du 25 novembre 2011, dont le contenu vient d'être décrit ci-dessus sous la lettre a) ;

d) les dossiers du SAGR sont les rapports de contrôle du service de l'agriculture effectués par l'Association neuchâteloise des agriculteurs en production intégrée (ANAPI).

Les renseignements requis auprès du SAGR permettent de constater que l'exploitation X. a été suivie et contrôlée d'une façon intensive depuis la mise en service de la nouvelle étable. Ces contrôles, principalement axés sur les aspects liés aux paiements directs, ont été effectués par l'ANAPI (Association neuchâteloise des agriculteurs en production intégrée),

organisme de contrôle accrédité. A titre de haute surveillance pour ce cas délicat, un représentant du SAGC a personnellement accompagné des contrôleurs le 11 novembre 2011 pour un contrôle intégral des surfaces de l'exploitation et de la nouvelle étable.

Sinon, le SAGR n'a pas effectué des contrôles sur l'exploitation, puisque c'est l'ANAPI qui en est mandatée.

Les résultats de contrôle sont communiqués à l'exploitant immédiatement après chaque contrôle (les fiches de contrôle doivent être contresignées par l'exploitant en cas de non-conformités).

L'ANAPI, qui avait été chargée de faire une surveillance particulière de cette exploitation en 2012, a produit un rapport de contrôle exhaustif sur l'exercice 2012. Ce rapport a été transmis à l'exploitation X. sous forme scannée le 27 novembre 2012.

Durant toute l'année, de nombreux contacts ont eu lieu avec Monsieur Z., soit par entretien personnel, par messagerie ou par téléphone. A mentionner en particulier les séances entre Monsieur Z. et le SAGC le 2 mai et le 5 décembre 2012.

6.2.

Il ressort des observations du 3 décembre 2012 et des remarques du 25 janvier 2013 du service intimé que :

a) la première page du courrier daté du 25 novembre 2011 a involontairement été oubliée. Elle est ajoutée au dossier ;

b) les pièces 1 à 4 du dossier qui comprennent les permis de construire et le rapport d'impact sont déjà en possession de la recourante ;

c) pas de commentaire ;

d) les dossiers du SAGR sont les résultats de contrôles déjà réalisés dont il faudra tenir compte plus lors de l'établissement du cahier des charges de l'étude (conformément au point 3 de la décision du 30 août 2012).

6.3.

L'autorité de céans reconnaît que les pièces manquantes, b) et d) étaient déjà en main de la recourante, non seulement à réception de la décision attaquée, mais déjà lors de la séance du 5 juin 2012. En effet, tous les permis de construire, où mise en conformité d'un bâtiment, font l'objet d'une décision étayée, à l'attention de leur demandeur. La recourante possède donc les dossiers SATAC n°[a] du 5 juin 2009, SATAC n°[b] du 30 août 2011, SATAC n°[b] du 12 juillet 2011, depuis leur date de création.

En ce qui concerne le Rapport d'impact sur l'environnement, il va de soi que la CNAV, mandatée par la recourante, lui a remis le résultat de ses travaux datés du 2 juin 2008. En outre, la recourante ne s'est pas opposée au contenu dudit rapport et n'a pas demandé une contre-expertise.

Selon la jurisprudence citée ci-dessus (cf. point 4.2.), le droit de consulter le dossier a pour but de permettre aux parties desinformer, afin qu'elles puissent s'exprimer en connaissance de cause avant qu'une décision ne soit rendue.

Le contenu des pièces manquantes b) et d) était connu de la recourante. Elle a, par conséquent, pu s'exprimer en toute connaissance de cause, notamment à la séance du 5 juin 2012.

Prétendre aujourd'hui que l'absence de ces pièces du dossier aurait privé la recourante d'être dûment informée de leur contenu, et partant de se déterminer en toute connaissance de cause, relève de la mauvaise foi.

6.4.

En ce qui concerne les pièces a) etc). Il faut relever qu'il s'agit en fait d'une seule et même page. Soit, la première page de la lettre adressée à la Commune de C. le 25 novembre 2011 par une habitante du village de B. et ses signataires.

Dans ses observations du 3 décembre 2012, le service intimé a expliqué que l'absence de cette page était due à une erreur involontaire et il l'a immédiatement transmise au dossier de la cause.

Or, ladite page, qui contient des récriminations et des plaintes de personnes importunées par la recourante, n'a pas été un élément déterminant, ni même nécessaire ou utile, à la prise de la décision du 30 août 2012.

La Commune de C. aurait très bien pu renoncer à communiquer ladite lettre, au Conseil d'Etat, ne serait-ce que pour préserver l'anonymat de leur auteur.

La simple constatation des nuisances et des inconvénients générés par la recourante sur l'environnement a suffi à alerter le Conseil d'Etat. Ce dernier, par son service spécialisé, ne fait que de demander le contrôle, par un expert, de la conformité de la situation avec les prescriptions du Rapport d'impact sur l'environnement du 2 juin 2008, établi par la CNAV.

Vu ce qui précède, l'absence au dossier des pièces a) b) c) et d) ne constitue pas une violation du droit d'être entendu. Le recours est rejeté.

7.

Invité par courrier du 7 décembre 2012 à se prononcer quant à l'objet de la décision attaquée, la recourante n'a pas souhaité s'exprimer, préférant se focaliser exclusivement sur la question de la violation du droit d'être entendu, tout en se préservant un droit ultérieur.

Une telle attitude est un comportement irrespectueux, abusif et dilatoire, marqué d'inconscience ou de dédain à l'égard d'une situation grave qui fait courir un risque à l'environnement.

Faute de s'être prononcée quant au fond, la recourante est considérée comme ayant renoncé.

Le recours est rejeté quant au fond.

8.

Il est à souhaiter que la décision du 30 août 2012 puisse être désormais exécutée dans un esprit constructif et dans les meilleurs délais. Il s'agit pour la recourante de choisir, d'entente avec le service intimé, un mandataire chargé d'élaborer le rapport d'expertise et d'établir en commun son cahier des charges.

La recourante est rendue attentive que, compte tenu des risques environnementaux qu'il est légitime de qualifier de sérieux, le Conseil d'Etat, nanti de la haute surveillance en matière de protection des eaux, se réserve le droit de rendre une décision exécutoire.

La voie du dialogue reste toutefois pour l'heure privilégiée.

9.

Conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure.

Les frais de la présente procédure, qui comprennent les émoluments et les débours, sont supportés par la recourante. En application du Décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais) du 6 novembre 2012 (RSN 164.1), compte tenu de l'importance de la cause, de ses difficultés et du fait que la présente décision est motivée, un émolument global peut être arrêté à Fr. 500. ■, auxquels s'ajoutent les débours à raison de 10% de ce montant, soit au total Fr. 550. ■, couverts par l'avance de frais.

Par ces motifs, le conseiller d'Etat chef du Département de la gestion du territoire, décide:

1.Rejette le recours ;

2.Met à la charge de la recourante les frais de procédure, comprenant un émolument de Fr. 500. ■, auquel s'ajoute les débours par Fr. 50. ■, soit une total de Fr. 550.-, montant compensé avec l'avance de frais versée le 29 octobre 2012.

3.N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 5 mars 2013

Claude Nicati

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