

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.14 vom 25. April 2016

Ne Jurisprudence Adm, 2016-04-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2016.14

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.14 du 25 avril 2016

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.14 del 25 aprile 2016

Regeste

Le recours est tardif : la décision attaquée est une décision incidente susceptible de recours dans les 10 jours dès sa notification. Même si la décision lui a été adressée sous la forme d'une simple lettre, le mandataire n'aurait pas dû attendre que le Conseil communal lui confirme que ce courrier constituait bien une décision. Vu ses connaissances professionnelles, on pouvait attendre de lui qu'il recourt dans le délai légal pour sauvegarder ses droits, quitte à compléter ses arguments par la suite. Même si la décision attaquée souffre de vices de forme, ceux-ci ne permettent pas de la déclarer nulle en tout temps. A supposer que le recours soit recevable, il doit être rejeté : le fait que le Conseil communal se soit étonné que le mandataire représente des opposants, alors qu'il avait auparavant représenté la commune dans d'autres dossiers, ne signifie pas qu'il a d'ores et déjà accepté le projet litigieux et n'instruit pas le dossier de manière objective. _____ Par arrêt du 15 novembre 2016 (Réf.: [CDP.2016.158-PROC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision ; arrêt non publié.

Volltext

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

A.

C. est associé gérant de la société B. Sàrl (ci-après : le promoteur) selon l'inscription de celle-ci au registre du commerce. Les articles [d], [a] et [c] du cadastre de A. sont propriété tantôt de cette société, tantôt de son associé gérant. Ils sont classés en zone d'habitation à faible densité selon le plan d'aménagement communal sanctionné par le Conseil d'Etat le 8 juillet 1996. En août 2015, le promoteur a déposé une demande de sanction définitive pour la construction sur ces parcelles de maisons individuelles mitoyennes de un à trois logements, avec un garage souterrain.

La mise à l'enquête publique de cette demande a suscité plusieurs oppositions, notamment de la part de X. et de Y., copropriétaires de l'article [b] jouxtant les parcelles destinées au projet. Ces oppositions ont été interjetées le 5 octobre 2015 par l'intermédiaire du mandataire des opposants, Me Alexandre Zen-Ruffinen (ci-après : le mandataire).

B.

Par courrier du 28 octobre 2015, le Conseil communal a fait savoir au mandataire que vu son activité d'avocat-conseil pour la commune dans deux autres dossiers, il jugeait contraire aux règles de déontologie qu'il "procède contre la commune" en représentant les opposants. Il a dès lors demandé au mandataire ses observations à ce sujet. Le 9 novembre 2015, le mandataire a répondu que son activité pour la commune dans d'autres dossiers remontait à plusieurs années, que les dossiers en question ne contenaient aucun élément dont il pourrait

tirer parti dans la procédure d'opposition en cours et que celle-ci n'avait pas pour but d'agir "contre" la commune, mais de contester le projet d'un promoteur. Il a estimé que la demande du Conseil communal reflétait un parti pris marqué de sa part dans la procédure, laissant penser que la commune y possédait un intérêt ou était associée d'une façon ou l'autre au promoteur. Il a dès lors demandé au Conseil communal de se récuser dans son entier et de ne plus rien entreprendre dans le dossier, avec effet immédiat.

Le 23 novembre 2015, le Conseil communal a déclaré au mandataire que son courrier du 28 octobre 2015 contenait une simple question à son intention, ne concernant en rien le fond du dossier. Il a ajouté avoir agi exclusivement dans l'intérêt public, dans l'exercice de ses fonctions et en toute impartialité. Il a dès lors qualifié les propos du mandataire de totalement irrespectueux à son égard.

C.

Le 2 décembre 2015, le mandataire a demandé au Conseil communal de rendre une décision sujette à recours sur la question de sa récusation ou de lui confirmer, jusqu'au 4 décembre 2015, que son courrier du 23 novembre 2015 devait être considéré comme une décision. Le Conseil communal lui a donné cette confirmation par courrier du 9 décembre 2015.

D.

Par mandat des opposants, le mandataire a déposé le 6 janvier 2015 un recours contre la décision du Conseil communal du 23 novembre 2015. Relevant que cette dernière ne remplissait pas les conditions posées par l'article 4 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, pour constituer une décision formelle, il part du principe que sa notification ne pouvait pas déclencher de délai de recours, que ce délai doit être compté à partir de la notification du courrier du 9 novembre 2015 du Conseil communal et que le délai de 10 jours pour recourir contre une décision incidente telle qu'une décision sur la récusation est donc respecté.

Il invoque un défaut de motivation de la décision du 23 novembre 2015, le Conseil communal se contentant d'affirmer, sans le démontrer concrètement, qu'il est impartial dans le dossier concerné. Selon lui, cette violation du droit d'être entendu ne peut pas être réparée dans la procédure de recours et la décision attaquée doit être annulée.

Par ailleurs, il allègue que la partialité du Conseil communal est évidente. A son avis, les termes de "malvenu que vous procédiez contre nous" utilisés dans le premier courrier du Conseil communal reflètent une véritable opinion de sa part, démontrant qu'une opposition au projet litigieux est très mal perçue par l'autorité chargée de statuer, qui épouse les intérêts du constructeur au point de les confondre avec les siens. Il invoque également un aval informel que le Conseil communal aurait donné au projet litigieux selon un courrier du 30 avril 2015 de la société D. SA représentant le promoteur auprès des voisins, ainsi que les difficultés qu'il a rencontrées durant l'enquête publique pour venir établir des copies du dossier auprès de l'administration communale.

A titre provisionnel, il conclut à ce que l'autorité de céans ordonne au Conseil communal de ne plus traiter le dossier litigieux jusqu'à droit connu sur le recours. Quant au fond, il conclut à l'annulation de la décision attaquée, à la récusation de tous les membres du Conseil communal prononcée par l'autorité de céans ou par le Conseil communal après renvoi de la cause, le tout sous suite de frais et dépens.

E.

Par courrier du 1er février 2016, le service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours, s'est exprimé au sujet de la mesure provisionnelle requise par les recourants, en rappelant qu'en raison de l'effet dévolutif du recours prévu par l'article 39, alinéa 1 LPJA, le pouvoir de traiter l'affaire appartenait à l'autorité de recours.

F.

Dans ses observations du 15 février 2016, dont le contenu sera repris ci-après dans la mesure nécessaire, le Conseil communal conclut principalement à l'irrecevabilité du recours, intervenu tardivement selon lui, subsidiairement à son rejet, sous suite de frais.

Les recourants ont répliqué le 14 mars 2016, en affirmant que si le courrier du Conseil communal du 23 novembre 2015 devait être considéré comme une décision, celle-ci devait être déclarée nulle au vu des vices de forme et du manque de motivation dont elle souffre. Ils concluent dès lors à la constatation de la nullité de cette décision et confirment pour le surplus les conclusions de leur recours. Le Conseil communal a dupliqué, le 6 avril 2016.

Le promoteur a lui aussi formulé des observations, le 22 mars 2016, en concluant implicitement au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

1.1.

Une décision incidente ne tranche pas l'objet du litige en tant que tel. Elle est un acte constituant une simple étape dans le déroulement de la procédure, sans clore celle-ci. Elle est opposée à la décision finale, qui met un terme à la procédure, qu'il s'agisse d'une décision de fond ou d'une décision qui clôt l'action judiciaire en raison d'un motif tiré des règles de la procédure (Zen-Ruffinen, Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure, Bâle 2013, N. 533 ; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 120). Selon l'article 27, alinéa 1 et alinéa 2, lettre b LPJA, les décisions concernant la récusation font partie des décisions incidentes et peuvent faire l'objet d'un recours si elles sont de nature à causer un grave préjudice, ce par quoi il faut entendre un préjudice irréparable. Cette notion doit être interprétée restrictivement, car la voie du recours séparé contre les décisions incidentes a un caractère exceptionnel.

Les décisions qui tranchent une demande de récusation peuvent faire l'objet d'un recours séparé et immédiat, pour des raisons d'économie de procédure. En effet, il serait inadéquat de mener une procédure à son terme avec le concours de magistrats ou de fonctionnaires qui en fin de compte se verraient récusés (Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 717 ; arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal CDP.2015.217 du 21 décembre 2015, consid. 1b).

1.2.

La décision attaquée, par laquelle le Conseil communal refuse sa récusation, constitue une étape dans le déroulement de la procédure et donc une décision incidente. Elle peut faire l'objet d'un recours immédiat, dans un délai de 10 jours en vertu de l'article 34, alinéa 3 LPJA.

2.

2.1.

Selon l'article 3, alinéa 1 LPJA, est considérée comme une décision toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant notamment pour objet de rejeter ou déclarer irrecevables les demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (litt. c). Pour acquérir force exécutoire, une décision doit remplir certaines conditions, en particulier être rendue en la forme écrite et comporter le mot "décision" ou le verbe "décider", indiquer l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt et, à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, être motivée (art. 4, al. 1, litt. a, c et d).

Selon la jurisprudence du Tribunal cantonal, une décision ne remplissant pas ces conditions n'est pas nulle, mais elle ne doit entraîner aucun préjudice pour le recourant, qui ne doit pas être pénalisé quant à la recevabilité de son recours si le vice l'a induit en erreur. Ainsi, par exemple, un recours tardif sera néanmoins jugé recevable si la décision n'était pas munie de l'indication du délai bien que la loi l'exige. Cependant, l'erreur de l'intéressé n'est admise que dans les limites du principe de la bonne foi et en tenant compte des circonstances concrètes du cas. Un recourant agissant tardivement ne pourra pas être considéré comme étant de bonne foi s'il aurait dû s'apercevoir du vice affectant une décision en prêtant l'attention commandée par les circonstances. A cet égard, les connaissances juridiques de la personne en cause doivent être prises en considération et les exigences envers les avocats sont naturellement plus élevées. Ainsi, s'agissant des indications sur la voie de droit, on attend dans tous les cas de ces derniers qu'ils procèdent à un contrôle sommaire ("Grobkontrolle") (ATF 138 I 49, consid. 8.3.2 p. 53/54 ; Moor/Poltier, op. cit. p. 354/355).

2.2.

Le délai de recours commence à courir dès la notification de la décision, le premier jour étant le lendemain de la notification (Schaer, op. cit., p. 94 et 155). En l'occurrence, le recours a été interjeté le 6 janvier 2016, dans un délai de 10 jours dès réception du courrier recommandé du Conseil communal du 9 décembre 2015 selon le suivi des envois du site Internet de La Poste. Or, le recours s'en prend non pas à ce courrier du 9 décembre 2015 mais à celui du 23 novembre 2015, que le mandataire des recourants a bien considéré comme une décision au sens de l'article 3 LPJA. En effet, comme le relève le Conseil communal dans ses observations, le courrier du 23 novembre 2015 fait suite à la demande de récusation du 28 octobre 2015 du mandataire, de sorte que celui-ci devait s'attendre à recevoir une décision sur ce point. Il ne s'y est d'ailleurs pas trompé, puisqu'il a prié le Conseil communal de lui confirmer la nature de décision du courrier du 23 novembre 2015 jusqu'au 4 décembre 2015 au plus tard, échéance du délai de recours à compter de la réception dudit courrier, et qu'il a ensuite déposé un recours motivé de manière circonstanciée contestant cette correspondance. Compte tenu de ses connaissances professionnelles et même si le Conseil communal a pris beaucoup de temps pour donner sa confirmation, il lui appartenait pour sauvegarder ses droits d'interjeter dans le délai légal un recours contre le courrier qu'il avait bien interprété comme étant une décision, quitte à compléter ensuite ses arguments.

2.3.

Le recours apparaît donc comme tardif. Les recourants estiment toutefois que la décision attaquée souffre de tels vices de forme qu'elle doit être déclarée nulle.

Certes, la nullité peut être invoquée en tout temps et devant toute autorité, qui a la compétence de la constater d'office. L'un des moyens pour faire constater la nullité est de saisir l'autorité de recours, mais il faut alors respecter le délai de recours, ce qui n'a pas été le cas en l'occurrence (Moor/Poltier, op. cit., p. 364). Par ailleurs, lorsqu'une décision au sens matériel du terme est rendue sous la forme d'une simple lettre, il est admis qu'elle n'est pas nécessairement nulle s'il y a lieu d'admettre, en vertu du principe de la bonne foi, que l'administré pouvait en comprendre le sens et la portée et par conséquent manifester son désaccord éventuel dans un délai raisonnable (Schaer, op. cit., p. 35). Tel a été le cas en l'occurrence. La motivation de la décision du 23 novembre 2015, bien que succincte, a permis aux recourants de saisir les arguments du Conseil communal et de les contester devant l'autorité de céans.

Dès lors, indépendamment de la question du respect du délai de recours, la décision du 23 novembre 2015 ne saurait être déclarée nulle et le recours apparaît comme étant irrecevable.

3.

A supposer que le recours soit recevable, il se révèle mal fondé :

3.1.

Selon l'article 11, lettre g LPJA, les personnes appelées à rendre ou à préparer la décision doivent se récuser si elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire. La récusation s'impose lorsqu'il existe des circonstances de nature à donner l'apparence d'une opinion préconçue dans une affaire. Il peut s'agir d'un comportement subjectif de l'agent public. L'impartialité ne peut cependant être mise en cause que s'il existe des motifs objectifs de soupçonner l'un ou l'autre des membres de l'autorité (Knapp, Précis de droit administratif n° 647). Comme les recourants le relèvent eux-mêmes, la portée de l'obligation n'est pas la même suivant le type d'autorité, judiciaires ou gouvernementales et administratives : en règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et ne justifient pas la récusation. A cet égard, une appréciation spécifique est nécessaire dans chaque situation particulière (ATF 2C_643/2010, consid. 5.5.1 ; ATF 125 I 119, consid. 3f p. 124s., 209, consid. 8a p. 218 ; ATF 2P.56/2004 du 4 novembre 2004, consid. 3.3).

3.2.

En l'occurrence, le Conseil communal s'est étonné que le mandataire représente des opposants à une demande de permis de construire instruite par ses soins, alors que l'intéressé avait auparavant conseillé et représenté la commune dans d'autres dossiers qui semblent également relever du domaine des constructions. Il s'est demandé si cette situation répondait aux règles déontologiques de la profession d'avocat, ce qui ne semble a priori pas être le cas, les dossiers concernés ayant pris fin depuis plusieurs années selon le mandataire. Quoi qu'il en soit, le souci du Conseil communal quant au rôle du mandataire dans la procédure, exprimé dans d'autres procédures auxquelles le promoteur n'est pas partie (cf. réplique du 14 mars 2016 et son annexe No 11, duplique du 6 avril 2016, p. 4), ne signifie pas qu'il a d'ores et déjà accepté le projet litigieux et n'instruit pas le dossier de manière objective. Les recourants ne se prévalent pas de déclarations du Conseil communal qui iraient dans ce sens, mais se réfèrent à un "aval informel" évoqué auprès des voisins par la société représentant le promoteur. Or, cette déclaration n'engage que cette société et non le

Conseil communal. Enfin si, comme l'affirme le mandataire, l'administration communale lui a causé des difficultés pour établir des photocopies du dossier, on ne saurait en déduire automatiquement que le projet litigieux est d'ores et déjà accepté. Néanmoins, il convient de rendre le Conseil communal attentif à son devoir de respecter le droit d'être entendu des parties à la procédure d'opposition, qui comprend le droit de consulter le dossier au siège de l'autorité appelée à statuer et d'en établir des photocopies contre émolument (art. 22 LPJA).

4.

4.1.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Cette décision ne met pas fin à la procédure devant l'instance initiale (Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, in FF 2001, p. 4129/4130), raison pour laquelle un délai de recours de 10 jours est indiqué ci-après.

4.2.

Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de la cause, qui comprennent les émoluments et les débours (art. 47, al. 1 LPJA). 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, les frais sont fixés à raison de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6 TFrais). En règle générale, l'émolument de décision n'excède pas le montant de 6'000 francs (art. 44, al. 1 TFrais). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49 TFrais).

En l'occurrence, tout bien considéré, les frais de procédure seront fixés à 800 francs, auxquels s'ajoutent les débours par 80 francs, soit au total 880 francs.

4.3.

Vu le sort de la cause, il ne sera pas alloué d'indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours des époux X.-Y. contre la décision du 23 novembre 2015 du Conseil communal de A. est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2. Des frais de procédure, comprenant un émolument de 800 francs, auquel s'ajoutent les frais par 80 francs, soit au total 880 francs, sont mis à la charge des recourants.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 25 avril 2016

Au nom du Conseil d'état :

La présidente,	La chancelière,
M. Maire-Hefti	S. Despland