

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2016.98 vom 16. August 2017**

Ne Jurisprudence Adm, 2017-08-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2016.98](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2016.98)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2016.98 du 16 août 2017

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2016.98 del 16 agosto 2017

## **Regeste**

Le service cantonal compétent a transmis au Conseil communal une décision du Département du développement territorial et de l'environnement octroyant une dérogation à l'espace réservé aux eaux pour la pose de trois containers et d'une étagère industrielle, pour notification au requérant du permis de construire en même temps que la décision du Conseil communal sur le permis de construire. Le Conseil communal a recouru auprès du Conseil d'État contre la décision du département, sans la notifier au requérant du permis de construire ni se prononcer sur la demande de ce dernier. Ce recours est déclaré irrecevable et la cause est renvoyée au Conseil communal pour qu'il statue sur la demande de permis de construire et notifie les deux décisions simultanément au requérant : - La décision attaquée ne prive pas la commune d'une prérogative légale, comme pourrait le faire une décision cantonale annulant une décision communale. Elle ne l'empêche pas non plus d'accomplir une tâche qui lui incombe en propre et vise la défense d'intérêts publics dont elle a la charge, puisque la commune pourrait ordonner des mesures en cas de pollution des eaux par les matériaux entreposés sur les installations litigieuses, que celles-ci se trouvent ou non à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux. - Le cours d'eau concerné par la dérogation appartient au domaine public communal, ce qui pourrait conduire à admettre la qualité pour recourir de la commune au même titre que pour un particulier qui serait voisin des installations. Toutefois, le Conseil communal n'explique pas concrètement en quoi la décision attaquée la touche dans ses intérêts juridiques ou patrimoniaux; - Reconnaître la qualité pour recourir du Conseil communal aurait pour conséquence de créer une situation contraire au principe de la coordination des procédures, en l'absence de décision sur le permis de construire. Si le Conseil communal estime que ce permis ne peut pas être accordé, il lui appartient plutôt de le refuser pour des motifs qui ressortent de sa compétence.

## **Volltext**

A.

A. (ci-après : le maître d'ouvrage, respectivement le tiers intéressé) est titulaire d'un droit de superficie sur l'article [a] du cadastre de X., situé en zone artisanale et commerciale 1 (ZAC 1) selon le plan d'aménagement communal sanctionné le [...]. Par décision du 1er juin 2015, le Conseil communal de X. lui a ordonné d'évacuer des véhicules légers, un autocar, des remorques et des bateaux se trouvant sur cette parcelle, dans un délai arrivant à échéance au 30 juin 2015. Il en a fait de même pour divers déchets de chantier et de la ferraille entreposés sur le terrain.

L'instruction du recours interjeté contre cette décision par le maître d'ouvrage auprès de l'autorité de céans a été suspendue par décision du 9 septembre 2015, à la demande des parties qui tentaient de trouver un arrangement.

#### B.

Le 12 octobre 2015, le prénommé a adressé au Conseil communal une demande de sanction définitive pour la construction sur la parcelle précitée de trois containers et d'étagères industrielles, dont la mise à l'enquête publique n'a pas suscité d'opposition. Cette demande a donné lieu à une décision du Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le département), le 3 mars 2016. Cette autorité a constaté qu'avec sa demande de permis de construire, le maître d'ouvrage avait également déposé une demande de dérogation à l'espace réservé au cours d'eau B.. Il a retenu qu'en vertu des dispositions transitoires de l'ordonnance sur la protection des eaux (OEAux), du 28 octobre 1998, une distance de 10 mètres de part et d'autre de ce cours d'eau devait s'appliquer, dans l'attente de la détermination définitive de l'espace réservé aux eaux. Constatant que l'étagère industrielle projetée, ainsi qu'une place de stationnement, se trouvaient à l'intérieur de cette distance, il a considéré que la parcelle accueillant le projet se trouvait dans une zone densément bâtie et dans un secteur de dangers naturels liés à l'eau de degré résiduel, signifiant qu'elle pourrait être touchée par une inondation en cas de crues extrêmes. Il a néanmoins admis que la probabilité d'occurrence d'une inondation était faible et qu'au vu de la nature des travaux projetés, le service des ponts et chaussées (SPCH) avait préavisé positivement la demande de permis de construire. Par conséquent, il a octroyé une dérogation à l'espace réservé au cours d'eau.

Cette décision a été transmise au Conseil communal avec le préavis de synthèse positif du service de l'aménagement du territoire (SCAT), pour notification au maître d'ouvrage (cf. décision précitée, consid. 3 et préavis de synthèse du 3 mars 2016, liste des annexes).

#### C.

Le Conseil communal a recouru auprès du Conseil d'État contre la décision du département, par mémoire du 31 mars 2016, sans la notifier au maître d'ouvrage ni statuer sur la demande de permis de construire. En substance, il invoque le respect de l'espace réservé aux eaux par les autres entreprises situées le long du cours d'eau B., le risque d'inondation sur la parcelle à construire, selon lui sous-estimé par le département, l'entreposage par le maître d'ouvrage de matériaux et d'objets susceptibles de polluer les eaux, le fait que la parcelle concernée ne se trouve pas dans un secteur densément bâti et la possibilité pour le maître d'ouvrage de déplacer de quelques mètres les installations litigieuses pour respecter l'espace réservé aux eaux. Il conclut à l'annulation de la décision attaquée et, principalement, à ce qu'une nouvelle décision refusant la dérogation soit rendue, subsidiairement au renvoi de la cause au département pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais et dépens.

#### D.

Dans ses observations sur le recours du 18 avril 2016, le département a allégué que le Conseil communal, en recourant contre sa décision sans avoir lui-même statué sur la demande de permis de construire, avait méconnu le principe de la coordination des procédures. Par ailleurs, il a nié la qualité pour recourir du Conseil communal. Quant au fond, il a remarqué que rien ne permettait d'affirmer que des produits dangereux étaient entreposés par le maître d'ouvrage dans l'espace réservé aux eaux et que le cas échéant, il

appartenait au Conseil communal de faire respecter les dispositions en matière de protection de l'environnement. Il a dès lors conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, sous suite de frais.

Le maître d'ouvrage a également formulé des observations sur le recours, le 29 juin 2016, en concluant à son rejet, sous suite de frais et dépens. Pour l'essentiel, il a soutenu que la dérogation octroyée était sans rapport avec les activités qu'il entend exercer et les risques de pollution qu'elles pourraient représenter, étant précisé qu'il s'engage à respecter les normes en matière de protection de l'environnement. Il a par ailleurs souligné que les trois containers concernés par sa demande de permis de construire se trouvaient de toute manière à l'extérieur de l'espace réservé aux eaux et que l'étagère ne pouvait pas être implantée à un autre endroit que celui prévu. Il a ajouté que sa parcelle se trouvait bien en zone densément bâtie et que la réalité historique confirmait la faible probabilité d'inondation retenue par le département, puisque sa parcelle n'avait jamais été submergée par une montée des eaux, même lors d'importantes crues survenues récemment.

E.

Le Conseil communal a répliqué aux observations des autres parties le 25 août 2016, en confirmant ses conclusions.

Le maître d'ouvrage a dupliqué le 17 octobre 2016. Il a complété ses conclusions, en se ralliant aux observations du département, en niant la qualité pour agir du Conseil communal et en concluant principalement à l'irrecevabilité du recours.

Considérant en droit :

1.

Le recours a été interjeté dans les formes et délai prévus par les articles 34 et 35 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

2.

2.1.

Aux termes de l'article 32 LPJA, a qualité pour recourir, toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (litt. a), ainsi que toute autre personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir (litt. b). Le Tribunal cantonal reconnaît la qualité pour recourir aux communes non seulement lorsqu'elles sont lésées comme de simples parties, mais aussi lorsqu'elles défendent leur autonomie communale garantie par la loi ou la Constitution cantonale. Toutefois, ce principe connaît une exception : la commune qui intervient principalement comme simple organe d'exécution n'a pas qualité pour attaquer les actes de son supérieur hiérarchique, sauf si elle est dépossédée sans droit d'une prérogative légale. Tel est notamment le cas lorsque l'autorité supérieure annule une décision communale fondée sur un règlement communal pris en exécution de dispositions cantonales ou d'une loi pour l'application de laquelle la commune dispose d'un certain pouvoir d'appréciation. Dans cette hypothèse, la commune peut recourir, en démontrant que la décision qui la casse résulte d'une fausse application de son règlement ou encore que l'autorité supérieure a porté atteinte au pouvoir d'appréciation que lui confère la loi (RJN 2006 p. 236, consid. 2a p. 238 et les références citées).

Par ailleurs, la qualité pour recourir d'une collectivité a été admise lorsqu'elle conteste une décision qui fait obstacle à l'accomplissement d'une tâche qui lui incombe en propre et vise la défense d'intérêts publics dont elle a la charge. Il a ainsi été admis qu'une association intercommunale conteste la décision de l'autorité cantonale délimitant des zones de protection des eaux, en sa qualité d'autorité chargée de distribuer de l'eau potable de bonne qualité. En outre, la qualité pour recourir a été reconnue à des communes contre des mesures susceptibles d'entraîner un risque de pollution de l'eau (Pfeiffer, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Genève-Zürich-Bâle 2013, p. 157 et suivantes et les références citées).

## 2.2.

En l'occurrence, on ne se trouve pas dans un cas d'annulation d'une décision communale fondée sur un règlement communal et annulée par l'autorité cantonale. Par ailleurs, selon la loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012, c'est au département qu'il incombe de fixer l'espace réservé aux eaux au sens de l'article 36a de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991, et d'octroyer des dérogations à cet espace (art. 129, al. 1 LPGE). Les communes se bornent à intégrer dans leur plan d'aménagement l'espace réservé aux eaux (art. 129, al. 2 LPGE). Il est vrai que selon les articles 9 LPGE et 8, alinéa 1 de son règlement d'exécution (RLPGE), du 15 juin 2015, les communes doivent assurer la police de la protection des eaux sur leur territoire et que toute atteinte nuisible aux eaux doit être évitée (art. 6 et ss LEaux). En l'occurrence, le Conseil communal a allégué qu'il était touché directement par la décision attaquée, qui mettrait selon lui en péril la protection de l'environnement sur son territoire en raison des risques de pollution des eaux par les matières et produits qui pourraient être entreposés sur les installations litigieuses. Or, l'octroi d'une dérogation à l'espace réservé aux eaux n'entraîne pas directement des risques de pollution : la décision attaquée autorise la pose de trois containers et d'une étagère industrielle dans l'espace réservé aux eaux, sans préciser quelles matières ou produits y prendront place. De plus, le recourant déclare s'engager à respecter les normes en matière de protection de l'environnement. Si cet engagement n'était pas respecté, des mesures propres à éviter toute pollution des eaux sont susceptibles de lui être imposées par la commune chargée de la police de la protection des eaux, que ses installations se trouvent ou non à l'intérieur de l'espace réservé aux eaux. La décision attaquée n'empêche donc pas la commune d'exercer ses tâches en matière de protection des eaux, en collaboration avec les services concernés de l'État.

Par contre, il s'avère que le cours d'eau B. correspond à une parcelle du domaine public communal ([ ]), qui jouxte l'article [a]. Or, la jurisprudence a admis la qualité pour recourir d'une commune contre une décision cantonale ayant trait à son domaine public, en particulier pour des recours invoquant une atteinte à l'autonomie communale ou à la propriété (ATF 96 I 466 ; cf. également André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 536). En l'espèce, le Conseil communal estime qu'il peut se prévaloir d'un intérêt manifeste à faire annuler ou modifier la décision attaquée, comme n'importe quel voisin direct des constructions litigieuses. La décision attaquée ayant pour effet de réduire la distance entre les installations litigieuses et le domaine public communal, sur lequel la commune possède un droit "de nature privée" (cf. Grisel, op. cit., p. 536), sa qualité pour recourir n'est pas exclue. Toutefois, le Conseil communal n'explique pas concrètement en quoi la décision attaquée touche ici la commune de la même manière qu'un particulier, ou du moins de manière analogue, dans ses intérêts juridiques ou patrimoniaux (ATF du 12

mars 2010 1C\_523/2009, consid. 2.3.1).

3.

3.1.

En outre, reconnaître la qualité pour recourir du Conseil communal aurait pour conséquence de créer une situation contraire au principe de la coordination des procédures. En effet, l'article 25a, alinéa 2, lettre d de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, prévoit qu'une autorité chargée de la coordination doit notamment veiller à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée. Cette exigence de coordination est concrétisée par les articles 65 et ss du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RELConstr), du 16 octobre 1996 : lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions de plusieurs autorités, le SCAT doit assurer une coordination suffisante (art. 65, al. 1 RELConstr). Il est en particulier chargé de procéder à l'envoi simultané des décisions spéciales et de son préavis de synthèse à la commune, pour qu'elle les notifie avec sa décision sur la demande de permis de construire, dans les délais fixés par l'article 70 RELConstr (art. 69, litt f RELConstr).

3.2.

Le Conseil communal a recouru contre la décision du département sans notifier celle-ci au maître d'ouvrage ni se prononcer sur la demande de permis de construire. Or, d'une manière générale, l'approbation d'une dérogation par le département n'oblige pas l'autorité communale à accorder le permis de construire si, pour des questions qui dépendent de sa compétence, comme par exemple l'esthétique, elle ne juge pas le projet satisfaisant (RJN 2006, p. 236, consid. 3 p. 239). En l'occurrence, faute de décision communale sur la demande de permis de construire, ni l'autorité de céans, ni le maître d'ouvrage qui est tiers intéressé à la procédure n'ont de vision d'ensemble des questions à examiner pour autoriser ou non le projet du maître d'ouvrage. Cette situation contrevient au principe de la coordination des procédures qui vise à assurer, d'un point de vue matériel, une application cohérente des normes sur la base desquelles des décisions administratives doivent être prises (ATF du 12 janvier 2015 1C\_445/2014, consid. 2.3).

Compte tenu de ce qui a été dit plus haut sur la qualité pour recourir, on peut se demander si le Conseil communal ne recourt pas dans l'unique but de sauvegarder l'intérêt général à une application du droit qu'il estime correcte. Or, cela n'est pas suffisant pour admettre qu'il possède un intérêt digne de protection pour recourir (ATF du 12 mars 2010 1C\_523/2009, consid. 2.3.2). S'il poursuit cet intérêt général, il lui appartient de refuser le permis de construire, pour des motifs qui relèvent de sa compétence.

4.

4.1.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable et la cause doit être renvoyée au Conseil communal pour qu'il statue sur la demande de permis de construire et notifie sa décision au tiers intéressé, avec celle du département qui n'a pour l'instant aucune valeur formelle à l'égard de ce dernier, faute de lui avoir été notifiée (art. 4, al. 1, litt. d LPJA).

4.2.

La présente décision sera rendue sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47, al. 2 LPJA).

4.3.

Vu le sort de la cause, le tiers intéressé, représenté par un mandataire professionnel, aura droit à des dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Leur montant doit être déterminé 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. Ce dernier prévoit que les honoraires sont fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60, al. 2 et 69 TFrais).

Le mandataire du recourant a déposé le 29 juin 2016 un état de ses honoraires et frais, qui annonce des honoraires de 1'875 francs pour un temps d'activité de 7h30, au tarif horaire de 250 francs usuellement admis par la Cour de droit public du Tribunal cantonal (cf. arrêt du 7 octobre 2016 CDP.2016.88). Le mandataire a rédigé deux mémoires d'observations et divers courriers et le temps d'activité annoncé paraît tout bien considéré adapté à la nature de la cause.

Les dépens seront donc fixés au montant annoncé par le mandataire, soit à 1'875 francs, auxquels s'ajoutent les débours à raison de 10% (art. 65 TFrais) et la TVA par 8%, d'où un total de 2'227 francs, à la charge du Conseil communal.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours du Conseil communal de X. contre la décision du 3 mars 2016 du Département du développement territorial et de l'environnement est déclaré irrecevable.
2. La cause est renvoyée au Conseil communal pour décision au sens des considérants.
3. La présente décision est rendue sans frais.
4. Des dépens de 2'227 francs sont alloués A., à la charge du Conseil communal.

Neuchâtel, le 16 août 2017

Au nom du Conseil d'état :

Le vice-président,            La chancelière,

L. Kurth                        S. Despland

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