

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.289 vom 27. Juli 2020

Ne Jurisprudence Adm, 2020-07-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2019.289

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.289 du 27 juillet 2020

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.289 del 27 luglio 2020

Regeste

La décision communale de facturation d'un équipement de distribution d'eau potable au propriétaire du terrain alimenté en eau potable est un litige qui oppose un usager à la collectivité publique au sens des articles 21 al. 2 et 104ss LPGE et fait l'objet d'un recours au département. En effet, à mesure que la nature (publique ou privée) n'est pas contestée et que la décision ne fixe pas de contributions ou de taxe d'équipement, la compétence du Conseil d'État fondée sur les articles 111 à 125 LCAT n'est pas donnée. Il ne s'agit pas non plus d'un litige au sens de l'article 22 LPGE soumis à la voie de l'action de droit administratif devant le Tribunal cantonal (cons. 1). En l'espèce, les explications de la commune et de son mandataire, fournies plusieurs mois après l'établissement de la facture, la rendent vraisemblable et crédible (cons. 4).

Volltext

A.

A.a.

Le Conseil communal de l'intimée a, par rapport du 17 mai 2016, informé le Conseil général qu'il confiait un mandat de gestion de l'eau potable à l'entreprise VITEOS dès le 1er janvier 2017[1](cf. L'Express du 19 janvier 2017 p. 9 ; L'Express du 21 janvier 2017 p. 9).

A.b.

Le 25 septembre 2017, le Conseil général de l'intimée a adopté[2], par 34 voix contre 0 et 4 abstentions, un crédit d'investissement de 7,8 millions de francs pour le réaménagement de la traversée du village de A. (D.2.1). D'après le rapport du Conseil communal du 6 septembre 2017[3](p.10), les travaux portent sur la réfection de la chaussée, l'aménagement de la route, le remplacement de la conduite d'eau potable et les raccordements privés, l'assainissement (eaux claires et usées) selon mesures du Plan général d'évacuation des eaux et le renouvellement de l'alimentation de l'éclairage public et des candélabres. Les travaux devaient se réaliser sur trois ans, de 2018 à 2020. La partie dévolue à l'eau potable des travaux représente un montant de 1,16 millions (p. 26). L'intimée a dénombré 104 biens-fonds raccordés au collecteur principal. Le Conseil communal indique (p.24) queLa plupart de ces biens-fonds disposent d'un raccordement unitaire (connu ou non) qui sera remplacé (~63), alors qu'une partie des biens-fonds disposent déjà d'un raccordement en séparatif sur les portions de collecteur en séparatif.

A.c.

D'après le registre foncier, le bien-fonds (BF) n° [a] du cadastre de A. est propriété de l'hoirie C. et fait objet d'un usufruit viager au profit de Y.. Le BF n° [a] comporte un

bâtiment à La rue D. à A. sis en zone à bâtir d'après le SITN. L'hoirie est composée de Y. (usufruitier), de Z. et X. (nus propriétaires). Tous trois procèdent en commun et sont désignés ci-après par les « recourants » ou « le recourant » pour l'usufruitier.

A.d.

D'après les déclarations concordantes des parties (D.2.3 et 2.4), les travaux ont duré deux mois à l'automne 2018 dans le secteur du BF précité.

B.

B.a.

Le 18 février 2019, l'intimée a adressé au recourant une facture de 2'597 fr. 15 pour les travaux de raccordement du BF n°[a] au collecteur principal (D.2.1 et D.2.2 ; D.10.1). La facture porte d'une part sur 13,64 heures à un tarif horaire de 95 francs (monteurs ou employés) pour 1'295 francs de main-d'œuvre et d'autre part sur une liste d'une vingtaine de fournitures, avec les prix unitaires et les quantités utilisées.

B.b.

Par courrier du 4 mars 2019, le recourant a relevé la qualité du travail de l'entreprise de génie civil, n'a pas souhaité émettre des commentaires sur celle de l'entreprise VITEOS et a contesté, sans explications, les 13,64 heures de travail ainsi que la liste des fournitures facturées (D.2.3 ; D.10.2).

B.c.

Par courrier du 14 mars 2019, l'intimé a expliqué que les 13,64 heures correspondent à deux demi-journées d'intervention à 2 hommes, pour le 5 novembre 2018 (réalisation du piquage du branchement et mise à terre de la conduite principale) et le 23 novembre 2018 (raccordement définitif, depuis le milieu de la chaussée jusqu'au domaine privé, sur environ 6 mètres) (D.2.4 et D.10.3).

B.d.

Par courrier du 19 mars 2019, le recourant a maintenu son opposition, en demandant de voir une copie du rapport journalier et de voir physiquement les 23 fournitures utilisées. Ils ajoutent que Des bons devraient être faits et exister ; j'ose espérer que vous n'avez simplement pas donné des chèques en blanc, comme le Conseil général vous vote des crédits cadres (D.2.5). Le 19 mai 2019, une rencontre sur site a eu lieu entre le recourant, un monteur et un technicien de VITEOS, et un technicien communal (D.2 ; D.10 ; D.19).

B.e.

Par décision du 2 octobre 2019, l'intimée a rendu une décision qui met à charge des recourants les frais de raccordement pour l'immeuble Rue D. à A. à concurrence de 2411 fr. 45 TVA en sus (D.1). Le recourant a confirmé qu'il s'opposera à cette décision (D.10.6), par courrier du 7 octobre 2019.

B.f.

Le 28 octobre 2019, les recourants déposent un mémoire de recours auprès de l'autorité de céans (D.2). Ils contestent avoir pu utiliser leur droit d'être entendu. Ils insistent sur la justification des prix et des heures facturées. Ils se plaignent de ne pas avoir été contacté avant et pendant les travaux. Ils allèguent que le raccordement ne s'est effectué que sur les

9 premiers mètres et qu'une entreprise sérieuse aurait dû contacter le propriétaire et aurait changé l'alimentation sur toute la longueur de la fouille. Ils considèrent que la décision attaquée n'a pas de lien avec les justificatifs demandés et qu'une nouvelle facture doit être établie.

B.g.

Dans ses observations (D.10), l'intimée se réfère à son courrier du 14 mars 2019 sollicitant des explications à donner sur la facture. Elle confirme qu'une séance informelle a eu lieu entre le recourant, un représentant communal et deux collaborateurs de VITEOS. Elle relève que le recourant ne se plaint pas du fonctionnement du nouveau raccordement, qu'il ne conteste pas l'application du règlement communal et qu'il ne prétend pas que le travail n'a pas été fait. Elle conclut au rejet du recours.

B.h.

Par courrier du 7 février 2020 (D.12), le recourant conteste les explications de la commune qu'il juge insuffisantes. Il se déclare être à la retraite, avoir eu le temps de suivre les travaux et être certain que le chantier a duré moins longtemps, mais concède ne pas pouvoir le prouver. Il se plaint d'une violation du droit d'être entendu, la décision ne portant pas sur l'objet de la contestation. Le recourant se réfère ensuite à un lot de 17 pièces déposées, relatives à un litige entre un tiers avocat notaire et VITEOS. En substance, le recourant allègue que les premiers raccordements avaient une durée de 12 à 13 heures et qu'ensuite de l'intervention dudit tiers, les temps de travail ont diminué à 4,5 heures. Il requiert la production de toutes les factures de l'intégralité de la réfection de la chaussée et conclut à ce que la commune justifie le temps de travail de son raccordement. Les pièces D.12.9 à D.12.17 montrent que le litige du tiers ne porte pas seulement sur la facturation de travail, mais en amont, sur le choix de l'intimée de collaborer avec VITEOS. L'intimée a renoncé à formuler des observations complémentaires (D.14).

B.i.

Le 20 mars 2020, le service instructeur a requis de VITEOS les copies des procès-verbaux de chantier du recourant Y., les dates d'interventions en 2018 sur le raccordement, le nombre d'hommes engagés et le temps consacré, les copies des relevés des heures et des matériaux utilisés et enfin une copie de la facture globale adressée à la commune, à tout le moins celle de détail concernant le raccordement des recourants (D.16). Par courrier du 29 mai 2020 (D.19), VITEOS a fourni des renseignements sur le déroulement du chantier ainsi que la copie de la facture adressée à la commune pour le chantier litigieux.

B.j.

Enfin, le recourant prend position le 19 juin 2020 (D.21). D'après lui, VITEOS ne fournit aucune explication sur le véritable objet de sa contestation à savoir les 13,84 de main d'œuvre facturée [ce total est le cumul de diverses modifications externes à notre branchement privé. Il se plaint ensuite de l'absence de comptes rendus, du fait que l'intimée confie un mandat sans en avertir le propriétaire ou sans l'acceptation d'un devis et enfin d'une absence de cohérence entre les faits et la facturation, et une gestion lacunaire des travaux.

Considérant en droit :

1.

1.1.

Le recours est déposé dans les formes et délai légaux.

1.2.

Le litige porte sur le coût facturé pour la réalisation d'un équipement. Il ne porte pas sur la nature (privée ou publique) de l'équipement ou sur la compétence de le réaliser. La décision attaquée ne fixe ni contributions ni taxes d'équipement au sens des articles 115 ou 118 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991. Par conséquent, la voie de recours au Conseil d'État de l'article 125 LCAT n'est pas ouverte. Le litige ne relève pas non plus des différends de l'article 22 de la loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012 soumis au Tribunal cantonal par voie d'action. La contestation est un litige relatif à la distribution de l'eau publique (art. 104 ss LPGE ; RJN 1996, p. 194) qui oppose un usager à la collectivité publique. Avec l'introduction en 2010 de l'article 80a de l'ancienne loi cantonale sur les eaux (loi du 2 novembre 2010 ; FO 2010/45, rapport 10.047 du Conseil d'État du 30 août 2010 ; BGC 2010-2011, p. 131 ss), ce genre de contestation fait l'objet désormais du recours préalable au département. L'autorité de céans est compétente conformément à l'article 21 alinéa 2 LPGE.

1.3.

Touchés par la décision attaquée, les recourants ont qualité pour recourir au sens de l'article 32 LPJA. Leur recours est recevable.

2.

2.1.

D'après la jurisprudence (arrêt du 22 mars 2016, CDP.2015.161), l'objet du recours est nommé objet de la contestation. Celui-ci est incorporé par la décision et comprend tous les rapports juridiques au sujet desquels l'autorité qui a statué s'est prononcée d'une manière qui la lie. L'objet de la contestation délimite ainsi le cadre des rapports juridiques susceptibles d'être examinés par l'autorité de recours. L'objet du litige représente, quant à lui, l'objet effectif du recours et comprend tous les aspects de la décision, plus précisément du dispositif de celle-ci, que le recourant conteste. Il n'y a donc pas nécessairement identité entre l'objet de la contestation et l'objet du litige. L'autorité de recours ne se prononce en principe que sur les points qui, dans le cadre de l'objet de la contestation, sont effectivement litigieux (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, ad art. 26, p.118). La décision attaquée délimite en conséquence, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige. La contestation ne saurait excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances. Il peut se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés devant l'autorité de recours. Cette dernière n'examine effectivement pas les prétentions et les griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'instance inférieure, sous peine de se détourner de sa mission de contrôle, de violer la compétence fonctionnelle de cette autorité, d'enfreindre le principe de l'épuisement des voies de droit préalables, et, en définitive, de priver les parties d'un degré de juridiction (Bovay, Procédure administrative, 2015, p. 554 ss).

2.2.

En l'espèce, la décision attaquée met à charge des recourants un certain montant pour leur raccordement en eau potable sur la conduite principale. Par conséquent, l'autorité de céans n'examinera pas les griefs des recourants relatifs au choix de l'intimée d'attribuer un mandat à VITEOS. Elle n'en a d'ailleurs pas la compétence, dans la mesure où le contrôle de l'application des règles relatives aux marchés publics relève du Tribunal cantonal (article 45 alinéa 1 de la loi sur les marchés publics, du 23 mars 1999). On mentionnera que la commune peut concéder l'exploitation de ses installations d'approvisionnement en eau potable à une autre commune ou à une entité en main publique (art. 110 al. 1 LPGE) et que VITEOS est notoirement détenue par des collectivités publiques. Quant à l'absence de consultation préalable ou de devis, cette question excède l'objet la décision attaquée. On indiquera à l'attention des recourants que compte tenu de l'ampleur du chantier (7 millions, 3 ans de travaux et 104 raccordements), on peut aisément comprendre la commune dans son choix d'avoir un mandataire unique. Une telle condition relève d'ailleurs de compétences conférées à la commune par l'article 111 alinéa 2 LCAT. Que l'intimée ait changé de pratique pour les chantiers de 2020 n'a aucune influence sur la résolution du présent litige. Enfin, en se référant aux conclusions brèves du recours (établir une nouvelle facture), seul le montant mis à charge des recourants est contesté. L'autorité de céans se limitera ainsi à l'examen de cette question (infra 4). De plus, les recourants finissent par concéder (D.21) que le nombre d'heures facturées est le véritable objet de la contestation. On peut donc considérer que le litige relatif aux fournitures est devenu sans objet.

3.

Les recourants prétendent que leur droit d'être entendu a été violé.

3.1.

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), en particulier, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 c.2.3)

3.2.

En l'espèce, avant de notifier la décision attaquée, l'intimée a envoyé la facture (D.2.1) et se référant à une disposition du Règlement, elle indiquait aux recourants qu'ils pouvaient faire valoir leurs moyens à même d'établir une prise en charge par la commune, et ce dans le but qu'une décision puisse être prise. Les recourants étaient informés sur le fait qu'une décision serait rendue. La facture elle-même (D.2.2) mentionnait qu'elle pouvait faire l'objet d'une opposition. Dans leur premier écrit (D.2.3), les recourants se limitent à contester les heures et fournitures facturées, sans apporter la moindre motivation. Ils ne disent pas en quoi la facture est erronée, ni même quel montant serait admis. Ils demandent à voir le rapport du chef de chantier et les fournitures utilisées. L'intimée a répondu en indiquant la nature des travaux effectués et les jours d'exécution, à la date près. Les recourants ont maintenu leur opposition, sans motivation aucune, et ont réitéré leur demande antérieure (D.2.5). L'intimée a ensuite rendu la décision attaquée, mettant à la charge des recourants le montant issu de la facture précitée.

3.3.

L'intimée a d'emblée informé les personnes concernées qu'une décision serait rendue. Il découle de ce qui précède que les recourants ont eu la faculté à deux reprises de s'exprimer et de faire valoir leurs arguments avant qu'une décision ne soit rendue. Sous cet angle, le droit de s'expliquer préalablement a été respecté, sans même tenir compte de la séance du 19 mai 2019, qui n'a apparemment pas fait l'objet d'une verbalisation. Que les recourants aient choisi de ne pas motiver leur opposition n'est pas imputable à l'intimée. Les recourants ne manquent d'ailleurs pas d'audace en affirmant que la décision ne répond pas à leur question, alors qu'ils n'ont pas étayé leur critique. La brièveté de la décision n'est que le reflet de leur argumentation lacunaire. Compte tenu de l'absence de motivation à l'appui d'une opposition qui relève plus du principe que d'une réelle contestation sur le nombre d'heures - on ne saurait reprocher à l'intimée de ne pas avoir fourni plus d'explications.

Quant au montant mis à charge des recourants, il ressort aisément de la décision, de la facture et des explications fournies par l'intimée qu'il correspond à environ 14 heures de travail et à la fourniture de 23 pièces, pour des travaux effectués les 5 et 23 novembre 2018. En statuant de la sorte, la commune a implicitement rejeté la demande d'accès au rapport de chantier. Mais la motivation de la décision fait comprendre que cette pièce n'était pas utile à la résolution du litige. Enfin, la demande de voir les fournitures est devenue sans objet (supra 2.2.). Le droit d'être entendu des recourants a été respecté.

4.

4.1.

Aux termes de l'article 111 alinéa 1 LPGE, la commune assure la distribution de l'eau potable dans la zone d'urbanisation, conformément à son programme et à ses plans d'équipement. Les installations servant à l'approvisionnement en eau potable de la zone d'urbanisation sont propriété inaliénable de la commune ou d'un syndicat, dont elle est membre (art. 109 LPGE). Le Règlement sur les eaux, du 18 avril 2016 de l'intimée prévoit que son Conseil communal prend les mesures nécessaires pour distribuer l'eau potable (art. 1.1), que la Commune assure la distribution de l'eau potable dans le périmètre de la zone d'urbanisation des villages qui la composent (art. 2.1). Le réseau d'eau public comprend les conduites de transport qui relient les lieux de production de l'eau potable aux réservoirs, les conduites principales de distribution qui amènent l'eau du réservoir à la zone d'approvisionnement, et les conduites de distribution, qui, dans la zone d'approvisionnement alimentent les biens-fonds en reliant la conduite principale à la conduite de branchement (art. 2.7.1). La Commune est responsable des choix techniques et du tracé (art. 2.7.2). Le branchement est étudié, exécuté et entretenu exclusivement par la Commune ou ses mandataires à la charge de la ou du propriétaire (art. 2.11.1). Les coûts d'installation initiaux de la conduite du branchement complet sont à la charge de la personne propriétaire, aussi bien sur le domaine public que privé. Il en va de même lorsque la conduite de branchement doit être remplacée, assainie, modifiée, déplacée, agrandie, débranchée, etc. (art. 2.11.2). Les dispositions du règlement communal sont conformes aux principes des articles 111 LPGE et 111 LCAT, s'agissant des frais à charges des propriétaires.

4.2.

Il ressort de la décision attaquée, des courriers qui l'ont précédée, du dossier fourni par la commune et des informations de VITEOS que les 13,64 heures facturées à 95 francs l'heure, correspondent à deux demi-journées de travail à deux hommes, les 5 et 23

novembre lors desquelles VITEOS a réalisé le piquage du branchement, la mise à terre depuis la conduite principale et le raccordement définitif à l'habitation. Les informations de VITEOS corroborent celles de la commune. On constate bien qu'il y a eu deux hommes sur deux demi-journées, le nom des collaborateurs étant fourni près de deux ans après les travaux. VITEOS reprend chaque fourniture et l'affecte à une phase des travaux (piquage, branchement ou mise à terre). Les explications ainsi fournies et recueillies rendent la facture vraisemblable et crédible, sans qu'il soit besoin de se référer encore aux éventuelles pièces détenues par le bureau E. (D.19).

4.3.

De plus, aucune des pièces apportées par les recourants ne permet de mettre en doute le constat précité. En effet, les factures déposées concernent d'autres chantiers et le litige du tiers avocat notaire avec la commune relève du choix de VITEOS. Les dernières photos déposées (D.21) datent des mois d'août et octobre 2018, et ne concernent donc pas les travaux effectués au mois de novembre. Les comparaisons empiriques des coûts de certains chantiers auxquelles se livre le recourant n'ont pas de pertinence, à mesure que chaque chantier, chaque raccordement nécessite un travail spécifique, en fonction de la nature du terrain, du type de raccordement et des circonstances particulières propres à chaque cas. L'intimée avait d'ailleurs mentionné dans son rapport (supra A.b, p. 24) que le prix moyen était une estimation préalable, faite en l'absence d'information précise.

Par ailleurs, à supposer que VITEOS ait commis des erreurs de gestion du chantier, par des choix techniques aberrants ou attribuant trop de ressources humaines, on s'étonne que les recourants - spécialement Y. qui affirme avoir suivi de près le chantier, quasiment enfermé chez lui pendant deux mois - ne s'en soient pas plaints spontanément et immédiatement auprès de la commune. Ce n'est sans doute pas un hasard si les recourants n'ont finalement jamais sollicité la moindre expertise relative à la gestion du chantier. En effet, on aurait pu attendre d'une personne diligente qui prétend suivre le chantier qu'elle intervienne de suite pour éviter de formuler ultérieurement des reproches, voire qu'elle sollicite des preuves à futur, plutôt que de réclamer à voir les fournitures une fois le chantier terminé. L'autorité de céans s'étonne aussi de voir le recourant préciser en fin de cause (D.21) qu'il soupçonne que les travaux facturés concernent d'autres propriétaires, alors qu'il n'a jamais fait état de cet argument au stade de l'opposition (ou pendant le chantier).

La seule critique fondée émise par les recourants concerne les renvois de l'intimée dans sa décision attaquée au chapitre 3 de son règlement communal. En effet, ce chapitre traite de l'évacuation des eaux usées, alors que le chantier litigieux relève de l'alimentation en potable. Toutefois, cette erreur de la commune n'a pas d'incidence sur la justification de la facture, qui a été faite préalablement.

5.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté. Les recourants, qui succombent, assument ainsi les frais de procédure (article 47 alinéa 1 LPJA), qui s'élèvent à 700 francs plus 70 francs pour les débours, conformément aux articles 47 alinéa 1 et 52 alinéa 1 LTFrais, du 6 novembre 2019. Le montant sera prélevé sur leur avance de frais de 770 francs.

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département du développement territorial et de l'environnement,

décide :

1. Le recours est rejeté

2. Un émolument de 700 francs et des frais s'élevant à 70 francs sont mis à la charge de
recourants.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 27 juillet 2020

Laurent Favre

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