

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.7 vom 6. März 2019

Ne Jurisprudence Adm, 2019-03-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2019.7

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.7 du 6 mars 2019

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2019.7 del 6 marzo 2019

Regeste

Une décision incidente ne peut faire l'objet d'un recours que si elle est de nature à causer un grave préjudice. En l'occurrence, on ne voit pas à quel préjudice l'ordre de suspendre immédiatement les travaux exposerait la recourante, dès lors que la légalité des travaux entrepris ou projetés sera prochainement examinée, sur la base des demandes de permis de construire déposées par la recourante. L'ordre de suspendre des travaux est une décision négative lorsque le comportement illégal de l'administré est manifeste. Un recours contre une telle décision ne saurait avoir un effet suspensif accordant un droit sur lequel il n'a pas été statué. Pour que la décision de l'autorité de recours puisse être qualifiée de finale, il faut qu'elle mette fin à la procédure devant l'instance initiale. Telle n'est pas le cas en l'occurrence, puisque la décision initiale est une décision de mesures provisionnelles et qu'il n'a pas encore été statué définitivement sur les demandes de permis de construire.

Volltext

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

A.

A.a.

X. (ci-après : la propriétaire, respectivement la recourante) est propriétaire depuis le 28 mars 2014 de l'article [a] du cadastre de B., situé en zone d'habitation à faible densité selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 13 avril 1994. Elle a fait l'acquisition de cette parcelle avec une demande de sanction définitive portant sur la construction de neuf unités d'habitation avec garage collectif, déposée à l'origine par l'ancien propriétaire du terrain ([...]).

A.b.

La mise à l'enquête de ce projet a donné lieu à des oppositions, puis à des recours auprès de l'autorité de céans, notamment de la part de A. et de C. (ci-après : les tiers intéressés). Le Conseil d'État a renvoyé la cause au Conseil communal pour complément d'instruction, par décisions des 2 septembre 2013 puis du 21 septembre 2016.

A.c.

Le 10 octobre 2018, le Conseil communal de B. a rendu une nouvelle décision levant l'opposition des tiers intéressés au projet. Ces derniers ont recouru auprès du Conseil d'État contre cette décision par mémoire du 14 novembre 2018 (dossier REC.2018.314). Le dépôt de ce recours a donné lieu à une décision incidente, qui a fait l'objet d'un recours des tiers intéressés auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal (dossier CDP.2018.392), actuellement pendant.

B.

Dans une décision du 12 décembre 2018, le Conseil communal a rappelé ces procédures. Il a relevé que la propriétaire avait déposé le 7 novembre 2018 une autre demande de permis de construire sur l'article [a] (...) et qu'elle souhaitait que cette demande soit examinée parallèlement au [premier dossier]. Cette autre demande étant en début d'examen auprès des instances communales et cantonales compétentes, le Conseil communal a constaté que la propriétaire ne bénéficiait d'aucune autorisation entrée en force pour construire sur sa parcelle. Soulignant que le 5 décembre 2018, lors d'une vision locale, le service technique et des constructions de la commune avait constaté que la démolition de cabanes était en cours sur le terrain de la propriétaire, il a ordonné la suspension immédiate de ces travaux en application de l'article 46 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996.

C.

La propriétaire a recouru contre cette décision par mémoire du 24 décembre 2018. Elle estime subir un préjudice irréparable, dès lors que son deuxième projet de construction pourrait être sanctionné rapidement et que l'ordre de suspendre tous travaux retarderait ce chantier, lui causant un important préjudice financier. Elle ajoute que l'interdiction d'entreprendre des travaux risquerait d'entraîner un préjudice pour les tiers. En effet, la recourante n'aurait pas démarré des travaux de construction mais se serait limitée à prendre des mesures de sécurité, en supprimant deux cabanes vétustes, susceptibles de s'effondrer et dangereuses pour les promeneurs et pour les enfants jouant parfois sur sa parcelle. Or, des poutres et matériaux ferreux dangereux pour les passants se trouveraient encore sur les lieux et la décision attaquée empêcherait la recourante d'enlever ces éléments.

La recourante invoque une violation de son droit d'être entendu, dans la mesure où elle n'a jamais été interpellée avant que la décision attaquée soit rendue, alors que la commune aurait pu le faire entre sa vision locale du 5 décembre 2018 et sa décision du 12 décembre 2018 et constater ainsi qu'aucun travail de construction n'était entrepris. En ce qui concerne les travaux effectués, la recourante précise qu'elle a également fait appel à un agriculteur pour débroussailler son terrain, de manière à ce que le service de l'aménagement du territoire puisse avoir une meilleure vision des lieux lors d'une vision locale. Elle est donc d'avis qu'elle n'a jamais dépassé le stade de simples travaux d'entretien et que la commune a constaté les faits de manière inexacte.

Enfin, rappelant que les tiers intéressés ont systématiquement entrepris des procédures pour contester ses projets, elle estime que la mesure administrative prononcée par la commune ne fait que conforter ceux-ci dans ces démarches qu'elle juge téméraires, alors que les conditions fixées par l'article 46 LConstr. ne sont pas remplies.

A titre préalable, en l'absence de retrait de l'effet suspensif dans la décision attaquée, elle conclut à ce que l'effet suspensif du recours soit constaté, subsidiairement accordé. Elle conclut par ailleurs à l'annulation de la décision attaquée et à la levée de toute suspension de travaux sur sa parcelle, subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

D.

D.a.

Des observations ont été sollicitées de la part des tiers intéressés, qui ont conclu le 11 janvier 2019 à son irrecevabilité faute de préjudice irréparable, et remarqué que si les

travaux entrepris constituait bien un simple entretien, le recours était sans fondement.

D.b.

Dans ses observations du 17 janvier 2019, le Conseil communal a également conclu à l'irrecevabilité du recours faute de préjudice irréparable, subsidiairement à son rejet, sous suite de frais. S'agissant de l'effet suspensif, il soutient que sa décision, négative, ne peut par définition pas en être pourvue et demande que dans le cas contraire, cet effet suspensif soit retiré par l'autorité de céans. Il précise que les travaux entrepris visaient à abattre un arbre porté à l'inventaire communal des arbres remarquables, opération qui requiert une autorisation du Conseil communal, et que les cabanes sont des constructions, dont la démolition est également soumise à autorisation. Les autres observations du Conseil communal seront évoquées dans les considérants en droit, dans la mesure nécessaire.

Considérant en droit :

1.

1.1.

Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la LConstr. ou aux autorisations délivrées, la commune peut ordonner notamment la suspension des travaux (art. 46, al. 1, litt. a LConstr). L'ordre de suspendre les travaux doit être considéré comme une mesure provisionnelle. Il s'agit en effet d'une décision à caractère temporaire, qui règle la situation juridique dans l'attente d'une réglementation définitive par une décision principale ultérieure, en l'occurrence par une décision statuant sur l'une ou l'autre des demandes de permis de construire déposées par la recourante (ATF du 11 novembre 2008 1C_470/2008, consid. 2.2; ATF du 20 juin 2008 1C_253/2008, consid. 5.1).

1.2.

Selon l'article 34, alinéa 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, le délai de recours contre une décision incidente est de dix jours. Le recours, interjeté le 24 décembre 2018, a été déposé dans ce délai, bien que la décision attaquée indique un délai de 30 jours.

2.

2.1.

En vertu de l'article 27, alinéa 1 LPJA, une décision incidente ne peut faire l'objet d'un recours que si elle est de nature à causer un grave préjudice. Cette notion ■ qui correspond à celle de "préjudice irréparable" adoptée par la procédure administrative fédérale ■ doit être interprétée restrictivement, car la voie du recours séparé contre des décisions incidentes à un caractère exceptionnel. Un préjudice irréparable consiste ainsi en un dommage qui ne peut pas être réparé ultérieurement par un jugement final ou une autre décision favorable au recourant (ATF 135 II 30 consid. 1.3.4, 134 III 188 consid. 2.1, RJN 2016 p. 606, consid. 1a).

2.2.

Conformément à ce que retient le Tribunal fédéral, on ne voit pas à quel préjudice irréparable la recourante pourrait être exposée, dès lors que la légalité des travaux entrepris ou projetés sera prochainement examinée par l'autorité compétente, sur la base des demandes de permis de construire déposées par la recourante (ATF du 11 novembre 2008

précité, consid. 2.3; ATF du 20 juin 2008 précité, consid. 5.1). On relèvera à l'intention de la recourante que, ainsi que cela ressort des considérants de la décision attaquée, cette dernière a pour but d'empêcher le démarrage des travaux visés par les demandes de permis de construire dans l'attente d'une autorisation de construire entrée en force. La suppression d'arbres protégés et de cabanes mentionnés sur les plans de la demande de permis de construire font partie de ces travaux, comme le relève le Conseil communal dans ses observations. La décision attaquée ne vise pas les mesures de pur entretien qui seraient indépendantes des demandes de permis de construire et non soumises à autorisation. Il va naturellement de soi qu'une fois un permis de construire entré en force, ce sont les travaux rendus nécessaires par cette autorisation qui pourront être entrepris. Si la recourante souhaite dès à présent effectuer d'autres travaux, indépendamment des demandes de permis de construire en cours d'examen, il lui appartient de prendre contact avec le service communal compétent pour vérifier si une autorisation est nécessaire, même si à ses yeux, elle entreprend un simple entretien non soumis à autorisation.

3.

3.1.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable. A toutes fins utiles, il est précisé ce qui suit au sujet de l'effet suspensif du présent recours : l'effet suspensif ne peut avoir pour objet qu'une décision positive, qui confère un droit, impose une obligation ou constate l'existence de l'un ou de l'autre. Il est exclu d'attribuer un effet suspensif à une décision négative, qui écarte une demande (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 923). Il n'est pas toujours aisé de qualifier une décision redressant une situation illicite telle qu'un ordre de suspendre des travaux d'acte positif ou négatif. La jurisprudence et la doctrine ne sont pas unanimes à ce sujet. On retiendra néanmoins qu'une telle décision doit être assimilée à une décision négative lorsque le comportement illégal de l'administré est manifeste, la suspension de la décision ne pouvant avoir pour effet d'accorder provisoirement un droit sur lequel il n'a pas été statué (Bouchat, L'effet suspensif en procédure administrative, Bâle 2015, ch. 297 ■ 301). En l'occurrence, il est manifeste que la recourante ne saurait démarrer pendant la procédure de recours les travaux liés aux autorisations de construire qu'elle n'a pas encore obtenues.

3.2.

Au sujet du caractère final ou incident de la présente décision, il convient de relever que le critère de la fin de la procédure qui caractérise les décisions finales dépend non seulement de la procédure devant l'autorité de recours, mais aussi de la procédure devant l'autorité ayant rendu la décision initiale. Pour que la décision de l'autorité de recours puisse être qualifiée de finale, il faut qu'elle mette 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). Tel n'est pas le cas en l'occurrence puisque, comme cela a été souligné plus haut, la décision initiale est une décision de mesures provisionnelles et qu'il n'a pas encore été statué définitivement sur les demandes de permis de construire présentées par les recourants. C'est pourquoi un délai de recours de 10 jours est indiqué au pied de la présente décision.

3.3.

La recourante, qui succombe, supportera les frais de la cause (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, l'émolument de décision est fixé en tenant compte de la mise à contribution de l'autorité, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). Devant le Tribunal cantonal, le Conseil d'État et les autres autorités, l'émolument de décision n'excède pas 8'000 francs (art. 44, al. 1). Les frais de ports, d'expédition et de téléphone sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49, al. 1).

En l'espèce, tout bien considéré, l'émolument sera fixé à 700 francs, auquel s'ajoutent les frais par 70 francs, soit au total à 770 francs.

3.4.

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

3.5.

Les tiers intéressés, représentés par un mandataire professionnel, ont par contre droit à des dépens, fixés ex æquo et bono à 200 francs, à la charge de la recourante.

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1. Le recours de X. contre la décision du 12 décembre 2018 du Conseil communal de B. est déclaré irrecevable.

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

3. Des dépens de 200 francs sont alloués aux tiers intéressés, à la charge de la recourante.

Neuchâtel, le 6 mars 2019

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

L. Kurth S. Despland

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