

Hochschulstrasse 17
Case postale
3001 Berne
Téléphone +41 31 635 48 13
Fax +41 31 634 50 55
coursupreme-penal.berne@justice.be.ch
www.justice.be.ch/coursupreme

Décision

BK 18 267

Berne, le 21 février 2019

Composition

Juges d'appel Schnell (Présidente), Geiser et J. Bähler
Greffière Vogt

Participants à la procédure

Commune E. _____, ainsi que ses représentants,
A. _____
prévenus

B. _____
partie plaignante/recourante



Objet

non-entrée en matière

procédure pénale pour éventuellement contrainte, faux dans les
titres ou abus d'autorité

recours contre l'ordonnance du Ministère public du canton de
Berne, Région Jura bernois-Seeland, Agence du Jura bernois, du
30 mai 2018

Considérants :

1.

- 1.1 La Commune mixte de E._____ (ci-après : Commune) a, par contrat de vente du 19 janvier 2011, vendu à B._____ un terrain (feuillelet no 2421) se situant en zone de planification obligatoire 2 (art. 57 du Règlement de construction de la Commune de E._____). Ladite disposition prévoit que dans cette zone, l'espace constructible doit être limité à la surface plate située au pied de l'ancienne carrière et à la grande plate-forme.
- 1.2 B._____ a, le 14 mai 2012, déposé une première demande de permis pour la construction, en annexe de la villa déjà existante, d'un local pour le stockage de matériel et le parc de véhicules machines à jardin. La Commune lui a délivré le permis de construire et, par décision du 27 juin 2013, a rejeté l'opposition déposée par une voisine, en décidant, par le biais d'une procédure « confidentielle », que l'espace constructible s'étendait sur l'ensemble du périmètre de la zone à construction obligatoire, y compris le talus se trouvant sur la parcelle de B._____. La voisine a recouru auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (ci-après : TTE) en demandant l'annulation dudit permis de construire. La TTE a, par décision du 24 janvier 2014, admis le recours et n'a pas tenu compte de l'avis de la Commune selon lequel l'espace constructible n'était pas limité. La TTE a considéré que la procédure appliquée par la Commune n'était pas conforme aux règles applicables en cas de modification mineure ou celles de la procédure d'opposition selon l'art. 60 de la loi sur les constructions. Le projet de construction était par ailleurs contraire au droit sur plusieurs autres points (distance limite de construction, distance limite de l'accès à la construction etc.).
- 1.3 B._____ a déposé une nouvelle demande de permis pour la construction de l'annexe à sa villa en date du 15 avril 2014, qui a été rejetée par décision du 31 octobre 2014 de la Préfecture du Jura bernois, à qui le dossier avait été transmis par la Commune pour raison de compétence (distance à la forêt). La TTE a, par décision du 10 mars 2015, rejeté le recours déposé par B._____ contre cette décision. Selon la TTE, le nouveau projet, comme le précédent, nécessiterait une dérogation à l'art. 57 al. 4 du règlement communal dont les conditions d'octroi sont très strictes et la Commune n'a jusqu'à présent rendu aucune décision valable permettant de modifier l'espace constructible au sens de l'art. 57 al. 4 précité, auquel est soumis le terrain de B._____.
- 1.4 Cette dernière a porté plainte pénale le 15 janvier 2018 contre la Commune et/ou ses représentants. Elle y explique que c'est parce que la Commune a omis de modifier les conditions du plan de zone ZOP2 sur lequel se situe son terrain, qu'elle n'a pas pu y construire un garage semi-enterré sur la surface qui n'est pas plate. La Commune aurait dû, au moment de la vente du terrain, la rendre attentive au fait que sa parcelle n'était pas entièrement constructible. B._____ a précisé que la désinvolture de la Commune lui a fait perdre plus de CHF 157'000.00 en procédure. A cela s'ajoute que si elle devait revendre son terrain, elle subirait inévitablement une perte. Elle s'est constituée partie plaignante et civile dans la procédure et a évoqué la contrainte, le faux dans les titres et

éventuellement un abus d'autorité comme infractions pouvant être retenues à l'encontre des représentants de la Commune.

- 1.5 Par ordonnance du 30 mai 2018, le Ministère public, Région Jura bernois-Seeland, Agence du Jura bernois (ci-après : Ministère public) n'est pas entré en matière sur la dénonciation de B._____ du 15 janvier 2018, a mis les frais de la procédure à la charge du canton et n'a pas alloué d'indemnité.

Il ressort de l'argumentation du Ministère public qu'au regard des différents documents remis par la Commune, il apparaît que la parcelle n° 2421 se trouvait bien dans son intégralité en zone à bâtir au moment de l'achat du terrain par B._____. Les problèmes qui sont apparus par la suite sont notamment dus à une absence de précision du Règlement de construction de la commune de mars 1990. La Commune a cependant pris des mesures pour essayer d'aider la partie plaignante en précisant sa définition de l'espace constructible du plan de zone, pour y inclure le talus qui faisait partie du périmètre concerné. Il y a cependant eu divergence entre les autorités sur l'interprétation à donner au règlement communal, qui a entraîné l'impossibilité pour la partie plaignante de construire les éléments voulus au niveau de son talus.

Le Ministère public en conclut qu'il n'existe aucun élément permettant de conclure à l'existence d'indices liés à un acte de contrainte, de faux dans les titres ou d'abus de confiance de la part de la Commune ou d'un représentant de celle-ci. Si les choses ne se sont pas passées comme prévu, il y a eu ici une différence d'interprétation de normes et de points de vue qui ne présente manifestement aucun caractère pénal.

- 1.6 Une procédure de recours a été ouverte par ordonnance de la Présidente de la Chambre de recours pénale du 26 juin 2018 et un délai de 20 jours a été imparti au Parquet général ainsi qu'aux prévenus pour prendre position.

- 1.7 La Commune a pris position en date du 2 juillet 2018 en se référant au courrier qu'elle avait adressé au Ministère public le 5 avril 2018 contenant l' « historique » de la parcelle 2421, qu'elle a joint en annexe à sa prise de position. Il ressort essentiellement de cet historique que la parcelle 2421 se situe en zone à construire, y compris le talus. Ce dernier n'est toutefois constructible que pour des annexes non habitées. La Commune a voulu modifier les conditions pour le talus afin de soutenir le projet de B._____ (garage semi-enterré). Le Conseil communal a rendu une décision le 25 juin 2013 dont la TTE n'a pas tenu compte. A ce moment-là, la nouvelle Commune a décidé de ne pas recourir et en a informé B._____, qui elle avait la possibilité de le faire. La parcelle 2421, en zone à construire, est située près de la forêt, ainsi la loi cantonale sur les forêts s'applique pour les constructions projetées dans les 30 mètres de ladite forêt. Cet élément était connu de B._____, selon ses indications dans sa lettre du 15 janvier 2018 au Ministère public. Il est possible qu'elle ait, du fait que la Commune a demandé cette modification du plan de zone, pensé qu'il s'agissait d'un oubli. Or, tel n'est pas le cas. La Commune a voulu modifier les droits du talus dans le but d'aider B._____ dans son projet de construction.
- 1.8 Quant au Parquet général, il a, dans sa prise de position du 13 juillet 2018, conclu au rejet du recours dans la mesure où il est recevable et à la mise des frais à la charge de la recourante.
- Le Parquet général explique que bien qu'il comprenne la frustration de la recourante qui croyait avoir acheté un terrain intégralement constructible, il s'agit en l'espèce, au vu des pièces au dossier, davantage d'un problème de bonne foi des autorités que d'un litige relevant du droit pénal. Le Parquet général partage l'avis du Ministère public selon lequel aucune des infractions dénoncées par la partie plaignante n'est réalisée par le comportement de la Commune : « Pour la contrainte, il manque manifestement l'entrave à sa liberté d'action. S'agissant du faux dans les titres, l'intention de tromper la recourante pour porter atteinte à ses intérêts pécuniaires ou pour se procurer un avantage illicite semble faire défaut et pour l'abus d'autorité, on peine à voir où se situerait l'acte de puissance publique abusif ou l'intention de nuire étant donné que, d'une part, la commune n'a pas rendu directement de décision mais a bien agi en qualité de cocontractante en signant le contrat de vente, et que, d'autre part, B._____ avait la possibilité de faire recours contre la décision de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, ce qu'elle n'a pas fait. En outre, là encore, il s'agirait de pouvoir prouver la réalisation d'un dessein particulier de la part des autorités, ce qui semble également faire défaut ici ».
- Le Parquet général ajoute que si une véritable faute de la part des autorités communales a été commise au moment de la vente, la recourante détient toujours la possibilité d'engager une procédure en responsabilité de l'Etat, qui relèverait cependant du droit public et non du droit pénal ou civil.
- 1.9 Par ordonnance du 18 juillet 2018, le Président e.r. de la Chambre de recours pénale a notifié les prises de position de la Commune et du Parquet général à la recourante en lui impartissant un délai de 20 jours pour répliquer.
- 1.10 Dans sa réplique du 6 août 2018, B._____ relève que contrairement à ce que soutient la Commune, elle n'avait pas connaissance du fait que la loi cantonale sur les forêts s'appliquait pour les constructions projetées dans les 30 mètres à ladite

forêt. Elle ne l'a appris qu'en 2015. La recourante répète que si la Commune lui avait indiqué qu'elle avait oublié de demander la modification du plan de zone pour que le talus soit constructible aux mêmes conditions que le reste du terrain, elle n'aurait pas acheté la parcelle, dont près d'un tiers de la surface n'est pas bâtissable.

- 1.11 La réplique de la recourante a été transmise pour information à la Commune ainsi qu'au Parquet général.

2.

- 2.1 Les décisions du Ministère public peuvent faire l'objet d'un recours écrit et motivé auprès de la Chambre de recours pénale dans un délai de 10 jours dès leur notification (art. 393 al. 1 lit. a CPP en relation avec l'art. 396 al. 1 CPP, art. 35 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM; RSB 161.1] en relation avec l'art. 29 al. 2 du Règlement d'organisation de la Cour suprême [ROr CS; RSB 162.11]). B._____ est directement lésée par la décision du Ministère public du 30 mai 2018, qui lui a été notifiée le 5 juin 2018, et est donc légitimée à recourir (art. 382 CPP), ce qu'elle a fait le 7 juin 2018 (date du timbre postal). Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur le recours déposé dans les formes et les délais (art. 396 al. 1 CPP).

Conformément à l'art. 310 al. 1 CPP, le ministère public rend immédiatement une ordonnance de non-entrée en matière notamment s'il ressort de la dénonciation ou du rapport de police que les éléments constitutifs de l'infraction ou les conditions à l'ouverture de l'action pénale ne sont manifestement pas réunis (let. a) ou lorsqu'il existe des empêchements de procéder (let. b). Selon la jurisprudence, cette disposition doit être appliquée conformément à l'adage " in dubio pro duriore " (arrêt du Tribunal fédéral 6B_635/2018 du 24 octobre 2018, consid. 2.1.2 et jurisprudence citée). Celui-ci découle du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst. et 2 al. 1 CPP en relation avec les art. 309 al. 1, 319 al. 1 et 324 CPP ; ATF 138 IV 86 consid. 4.2 p. 91) et signifie qu'en principe un classement ou une non-entrée en matière ne peuvent être prononcés par le ministère public que lorsqu'il apparaît clairement que les faits ne sont pas punissables ou que les conditions à la poursuite pénale ne sont pas remplies. La procédure doit se poursuivre lorsqu'une condamnation apparaît plus vraisemblable qu'un acquittement ou lorsque les probabilités d'acquittement et de condamnation apparaissent équivalentes, en particulier en présence d'une infraction grave. En effet, en cas de doute s'agissant de la situation factuelle ou juridique, ce n'est pas à l'autorité d'instruction ou d'accusation mais au juge matériellement compétent qu'il appartient de se prononcer (ATF 143 IV 241 consid. 2.2.1 p. 243; 138 IV 86 consid. 4.1.2 p. 91).

- 2.2 Il ressort des explications de la Commune ainsi que des pièces du dossier que cette dernière a donné l'assurance à B._____, au moment où elle s'est portée acquéreuse de la parcelle 2421, que celle-ci était entièrement constructible, sans donner d'autres précisions, notamment sur la restriction prévue à l'art. 57 al. 4 du Règlement de construction de la Commune de E._____. La question se pose

dès lors de savoir s'il apparaît d'emblée que cette manière d'agir n'est pas susceptible d'être sanctionnée pénalement.

D'entrée de cause, il convient de préciser que le fait que la Commune ait cherché à soutenir le projet de construction (garage semi-enterré dans le talus) de la recourante en décrétant par le biais d'un « document confidentiel » le 25 juin 2013 que le talus était constructible aux mêmes conditions que le reste de la parcelle ne saurait d'emblée disculper ses représentants. Il en est de même de la décision que la recourante a prise de ne pas recourir contre la décision de la TTE qui n'a pas pris en considération la décision « confidentielle » de la Commune en la qualifiant de non conforme aux règles propres à la procédure en cas de changement de l'espace constructible (cf. décision de la TTE du 10 mars 2015, consid. 4d).

S'agissant des infractions dénoncées, c'est cependant à juste titre que le Ministère public a considéré qu'il n'existait pas d'indices suffisants que les infractions de contrainte et de faux dans les titres auraient été commises. En effet, on ne voit pas par quelle menace la Commune aurait alarmé ou effrayé la recourante pour la contraindre selon l'art. 181 CP à acheter la parcelle 2421. En donnant un renseignement incomplet, la Commune n'a pas non plus créé de titre faux au sens de l'art. 251 CP pour porter préjudice à la recourante. Quant à l'abus d'autorité, il pose notamment comme condition que le membre de l'autorité ait abusé de son pouvoir de disposition relevant du droit public, à savoir celui d'ordonner et d'obliger, ou qu'il ait accompli un acte matériel de contrainte par la force physique ou en exerçant des pressions psychiques (DUPUIS et al., Petit Commentaire CP, 2^e éd., ad art. 312, note 10). Il n'existe aucun indice, en l'espèce, d'un tel comportement de la part des représentants de la Commune. Il y a lieu pour le surplus de se référer à l'analyse du Parquet général dans sa prise de position.

Il apparaît dès lors clairement que le comportement des représentants de la Commune n'est pas susceptible d'être sanctionné pénalement, ni par les infractions faisant l'objet de la plainte pénale ni par aucune autre infraction.

Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté.

3.

- 3.1 Les frais de la procédure de recours, comprenant un émolument global de CHF 1'200.00, sont mis à la charge de la recourante qui succombe, en application de l'art. 428 al. 1 CPP.

La Chambre de recours pénale décide :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de la procédure de recours, comprenant un émolument global de CHF1'200.00, sont mis à la charge de la recourante, B._____.
3. A notifier :
 - au Parquet général du canton de Berne
 - à la Commune E._____, ainsi que ses représentants
 - à B._____

A communiquer :

- au Ministère public du canton de Berne, Région Jura bernois-Seeland, Agence du Jura bernois, avec le dossier

Berne, le 21 février 2019

Au nom de la Chambre de recours
pénale
La Présidente :

Schnell, Juge d'appel

La Greffière :

Vogt

Voies de recours

Un recours en matière pénale selon les art. 39 ss, 78 ss et 90 ss de la loi du 17 juin 1995 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) peut être déposé auprès du Tribunal fédéral (Av. du Tribunal fédéral 29, Case postale, 1000 Lausanne 14) contre la présente décision dans les 30 jours qui suivent sa notification. Le recours doit respecter les exigences de l'art. 42 LTF.

Remarques :

Les envois par fax et par e-mail ordinaire ne sont pas valables et ne sauvegardent pas les délais.

Le numéro du dossier doit figurer sur les envois (BK 18 267).