

DÉCISION DE LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS, DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE

Par jugement du 9 novembre 2015 (JTA n° 100.2015.148), le Tribunal administratif du canton de Berne a rejeté un recours interjeté contre la présente décision.

OJ n° 120/2015/3

Berne, le 1^{er} avril 2015

en la cause liée entre

Monsieur X. _____
recourant

et



Municipalité de La Neuveville, place du Marché 3, case postale, 2520 La Neuveville

_____ en ce qui concerne déni de justice

I. Faits

1. En 2001, la commune a élaboré une nouvelle ZPO¹ Récille Ouest, en remplacement de l'ancien PQu² La Récille. En 2002, l'OACOT³ a approuvé la ZPO et rejeté l'opposition du recourant, propriétaire de la parcelle n° Y. _____ voisine de la ZPO (constituée alors essentiellement de la parcelle n° Z. _____).

Le 22 novembre 2005, l'OACOT a approuvé le PQu Récille Ouest du 28 juin 2004 et, celui-ci ayant simultanément valeur de permis de construire, octroyé ledit permis pour la construction de huit villas mitoyennes réparties en trois groupes. Il a rejeté l'opposition du re-

¹ zone à planification obligatoire

² plan de quartier

³ Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

courant dans la mesure où elle était recevable. En particulier, l'OACOT n'est entré en matière que sur les griefs touchant la partie nord du PQu et le groupe de bâtiments situé le plus au nord, au motif que la parcelle du recourant est située contre l'extrémité nord du PQu.

2. Les travaux de construction ont été réalisés entre 2006 et 2009. La parcelle n° Z._____, initialement propriété de la commune, fut morcelée en douze nouvelles parcelles. La vente ou la cession en droit de superficie aux propriétaires privés eut lieu entre décembre 2006 et juillet 2009.

3. Lors du contrôle final des constructions effectué le 5 mars 2010, la police des constructions a constaté: que le mur de soutènement réalisé au sud du périmètre n'est conforme ni au PQu ni au permis de construire; que les propriétaires ont mis en place une pancarte portant l'inscription "chemin privé", alors que le chemin piétonnier est à usage public selon le règlement de quartier; que cinq places de stationnement ont été créées et vendues au sud du périmètre, alors que le PQu n'en prévoit que trois.

Dans sa séance du 29 août 2011, le Conseil municipal a décidé: de demander le rétablissement de l'état conforme à la loi concernant le mur de soutènement au sud, possibilité de déposer une demande de permis de construire après coup incluse, et de dénoncer cet état de fait au juge; de renoncer à rendre public le chemin pour piétons; de renoncer à exiger le rétablissement de l'état conforme à la loi concernant les deux places de stationnement au sud.

4. Dans sa séance du 11 juin 2012, le Conseil municipal a décidé de mettre en dépôt public une modification mineure du PQu, dans le sens d'autoriser la mise en place d'une cabane de jardin de 10 m² par parcelle dans les espaces verts obligatoires privés. Le recourant a formé opposition. Par courriel du 27 août 2012, le recourant a annoncé à la commune qu'un propriétaire avait commencé à édifier une cabane alors que la procédure de modification du PQu était en cours.

La procédure de modification du PQu n'a pas été poursuivie.

5. A la demande du recourant, la commune lui a fourni, par courrier du 12 juillet 2012, les informations suivantes: Le Conseil municipal a décidé en août 2011 d'exiger le rétablissement de l'état conforme à la loi concernant le mur construit au sud du plan de quartier, mais de renoncer à rendre public le chemin pour piétons, se basant à cet égard sur l'avis de l'OACOT et sur la prise de position d'une avocate spécialisée en droit de la construction.

Se déclarant en substance insatisfait de cette réponse, le recourant a annoncé par courrier du 23 septembre 2012 se saisir de l'autorité de surveillance.

6. Le 22 novembre 2012, le recourant a remis à la commune la liste de ses griefs concernant des installations dans le périmètre du PQu. Outre les trois points énumérés au considérant 3 ci-dessus, étaient mentionnés par ailleurs le non-respect des espaces verts obligatoires, de la largeur prescrite du chemin piétonnier et de la hauteur prescrite des murs et remblais érigés entre les groupes de bâtiments.

7. Le 21 février 2014, le recourant a adressé une dénonciation à l'encontre de la commune auprès de la Préfecture du Jura bernois. Le 24 avril 2014, la commune a fait parvenir une prise de position à la préfecture.

8. Le 11 novembre 2014, le recourant a adressé au Tribunal administratif du canton de Berne une requête tendant à la désignation d'une instance compétente pour procéder au contrôle du respect des prescriptions du PQu Récille Ouest et, le cas échéant, pour faire rétablir l'état conforme à la loi. Faute d'objet à contester (décision sujette à recours ou absence de décision d'une autorité immédiatement précédente), le tribunal a transmis la requête à la TTE⁴ en l'invitant à y donner la suite qui convient. Le tribunal précisait que l'intervention du recourant pouvait être vue comme un recours pour déni de justice des autorités communales, qui serait de la compétence de la TTE, ou comme une dénonciation à l'auto-

⁴ Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

rité supérieure de surveillance (Conseil-exécutif, respectivement JCE⁵) contre l'inaction reprochée à la préfecture. Par courrier du 21 novembre 2014 (OJ n° 900/2014/21), constatant qu'à ce stade, la question du déni de justice ne pouvait pas (encore) se poser, la TTE a renvoyé le dossier au recourant, à charge pour lui, s'il le souhaite, de déposer une dénonciation auprès de l'autorité de police des constructions. Elle soulignait que dans la procédure de rétablissement de l'état conforme, il devait pouvoir exercer les droits de partie dans la mesure où il est concerné en tant que voisin. Elle ajoutait que si alors l'autorité communale devait rester inactive ou tarder à faire avancer la procédure, le recours serait ouvert auprès de la TTE, sous respect du principe de la bonne foi.

9. Par courrier du 27 novembre 2014, la préfecture, considérant également qu'il n'y avait pas encore de dénonciation auprès de l'autorité communale, a transmis la dénonciation du 21 février 2014 à celle-ci comme objet de sa compétence.

10. Par courrier du 2 décembre 2014, le recourant a déposé une dénonciation auprès de la commune. Il a requis le rétablissement de l'état conforme à la loi concernant six éléments qu'il considère comme contraires au PQu (cf. plan en annexe):

- 1) L'espace public destiné aux aménagements paysagers verts est actuellement occupé par des places de stationnement privées (parc. n° A._____).
- 2) L'espace vert public avec arbre obligatoire au niveau du ch. des Plantes est actuellement occupé par un jardin privatif lié au bâtiment 25a; cet aménagement viole l'alignement par rapport à la route; de plus, la hauteur des murs et des remblais, limitée à 1,5 m, n'est pas respectée (parc. n° B._____).
- 3) Le chemin piétonnier est réservé à l'usage privé (signalisation "propriété privée – passage interdit" dans les deux sens) alors qu'il devrait être ouvert au public (parc. n° Z._____).
- 4) Une portion du chemin piétonnier ne mesure qu'1,80 m de large, alors qu'une largeur de 3 m est prescrite (parc. n° Z._____).
- 5) L'espace public destiné aux aménagements paysagers verts est actuellement occupé par des places de stationnement et un conteneur à ordures privé (parc. n° Z._____).

⁵ Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

6) Les murs et remblais situés entre les parcelles n^{os} C. _____ et D. _____ d'une part, et entre les parcelles n^{os} E. _____ et F. _____ d'autre part mesurent jusqu'à 2 m de haut, alors qu'ils ne devraient pas dépasser 1,50 m.

Dans son courrier du 2 décembre 2014, le recourant a mis la commune en demeure d'agir jusqu'au 13 décembre 2014, sous peine d'être considérée comme manquant à ses obligations en matière de police des constructions.

Par courrier du 8 décembre 2014, le recourant a déposé une autre dénonciation auprès de la commune, par laquelle il a requis le rétablissement de l'état conforme à la loi concernant la cabane de jardin érigée sur la parcelle n° G. _____. Il a mis la commune en demeure d'agir jusqu'au 20 décembre 2014, sous peine d'être considérée comme manquant à ses obligations en matière de police des constructions.

11. Par courriers du 9 et du 10 décembre 2014, la commune a répondu que les délais fixés par le recourant et les conséquences envisagées en cas de non-respect n'ont à son avis aucune valeur légale et ne sont donc pas reconnus par elle. Pour ce qui est de la cabane de jardin, la commune a fixé au recourant un délai à fin janvier 2015 pour faire savoir si elle doit considérer son intervention comme une information ou comme une dénonciation. S'agissant des six autres éléments, la commune a rappelé au recourant que la préfecture lui avait transmis l'affaire comme objet de sa compétence.

Par courriers du 22 décembre 2014, le recourant a pris acte du refus de la commune, qu'il considère comme un déni de justice.

12. Par écriture du 29 décembre 2014, le recourant a interjeté recours auprès de la TTE. Il conclut à l'existence d'un déni de justice. Il fait valoir que l'autorité communale tergiverse, de sorte à refuser de procéder au contrôle du respect des prescriptions pour, en fin de compte, ne pas avoir à prendre de décisions. Le recourant demande que l'instance supérieure fasse procéder aux contrôles et, le cas échéant, fasse rétablir l'état conforme à la loi. Le recourant reprend les six éléments déjà énumérés (ch. 10 ci-dessus), mentionne la cabane de jardin, puis ajoute que la plantation obligatoire de haies et d'arbres n'a été exécutée que partiellement.

13. Le 19 janvier 2015, la commune de La Neuveville a fait parvenir à la TTE une copie de la prise de position du 16 janvier 2015 adressée à la préfecture. Elle se plaint des trop nombreuses interventions du recourant, qu'elle qualifie de chicanières et causant un grand surcroît de travail à l'exécutif et à l'administration. Elle s'étonne en outre que la TTE se saisisse du recours pour déni de justice, puisque c'est la préfecture qui est l'autorité de surveillance des communes.

14. Dans sa prise de position du 3 février 2015, la commune conclut au rejet du recours. Elle est d'avis que l'écoulement du temps entre le 3 décembre 2014, date de réception de la lettre du recourant du 2 décembre 2014 (cf. ch. 10 ci-dessus), et le 29 décembre 2014, date du recours auprès de la TTE, ne permet pas d'inférer un déni de justice. Elle estime inacceptable la situation dans laquelle seraient mises les différentes instances communales et cantonales si elles devaient se soumettre à des délais fantaisistes fixés par leurs administrés. La commune tient à préciser qu'elle n'a aucune intention de se soustraire à ses obligations en matière de police des constructions et s'efforce de tout mettre en œuvre pour que, in fine, l'état conforme à la loi soit respecté pour l'ensemble du périmètre du PQu Récille Ouest.

15. Les autres faits et arguments de la cause sont évoqués ci-après, en tant que besoin.

II. Considérants

1. Recevabilité

Conformément à l'art. 49 al. 1 LC⁶, les décisions en matière de police des constructions peuvent être attaquées par voie de recours administratif auprès de la TTE. Si l'autorité de police des constructions refuse de statuer ou tarde à se prononcer (déni de justice), ce refus ou ce retard sont également susceptibles de recours auprès de la TTE (art. 49 al. 2

⁶ loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

LPJA⁷). Le recourant prétend que la commune refuse d'instruire et de statuer. Dans la mesure où le recourant aurait la qualité de partie en première instance, il est également légitimé à interjeter un recours pour déni de justice. La qualité de partie en première instance est définie aux art. 12 al. 1 LPJA et 35 al. 2 let. a LC: a qualité de partie en procédure administrative toute personne qui est particulièrement atteinte par la décision à rendre, qui peut justifier d'un intérêt digne de protection et qui participe à la procédure. En l'occurrence, le recourant est propriétaire de la parcelle n° Y. _____, voisine du PQu dans sa partie nord. Partant, le recourant serait plus touché que la généralité des administrés par la décision à rendre, en tous les cas pour certains de ses griefs. Les autres conditions de forme sont également remplies. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. Déni de justice

Sauf rares exceptions, l'autorité compétente règle d'office ou sur requête les rapports juridiques de droit public en rendant des décisions (art. 49 al. 1 LPJA). Lorsqu'une autorité refuse de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 49 al. 2 LPJA). Par décisions, on entend aussi bien les décisions au fond, qui règlent des rapports de droit public, que les décisions de procédure statuant par exemple l'irrecevabilité.⁸ L'autorité administrative ouvre d'office ou sur requête la procédure préalable au prononcé d'une décision (art. 50 al. 1 LPJA). La requête est recevable si un intérêt digne de protection est établi (art. 50 al. 2 LPJA).

Une autorité refuse de statuer lorsqu'elle ne rend pas de décision, ne traite pas l'affaire, déclare à tort irrecevable la demande, ne tranche pas certaines conclusions, restreint de façon inadmissible son pouvoir d'examen ou viole le droit d'être entendu. Toute autorité saisie de la demande d'un administré doit répondre, peu importe que la requête soit irrecevable, mal adressée ou tardive. On dit que l'autorité tarde à se prononcer dans des délais raisonnables si elle ajourne indûment la procédure, par exemple en procédant à des actes d'instruction inutiles. Il n'importe pas de savoir si une autorité est coupable ou non du retard. La durée convenable de la procédure s'évalue selon les circonstances particulières à chaque cas, sans qu'une durée précise puisse être fixée de façon générale. Elle dépend

⁷ loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la jurisprudence administratives, LPJA, RSB 155.21

⁸ Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungspflege im Kanton Bern, 1997, art. 49 n. 14

des difficultés de la cause, des obstacles que l'administré aurait lui-même dressés, de l'importance de l'affaire pour l'intéressé ou des intérêts en jeu. Lorsqu'un recours pour déni de justice est admis, il ne conduit pas à l'admission des conclusions au fond. Par contre, il y a lieu d'enjoindre l'autorité à statuer sans délai par une décision en bonne et due forme.⁹

Le dépôt d'un recours pour déni de justice n'est pas véritablement soumis à un délai fixe, toutefois il faut respecter le principe de la bonne foi. Si la personne concernée estime qu'un acte de l'autorité est constitutif d'un déni de justice (p. ex. administration de preuve inutile, suspension de la procédure ou refus exprès de rendre une décision ou de continuer la procédure), elle doit s'adresser à l'autorité de recours dans un délai raisonnable, en règle générale 30 jours à compter de l'acte en question.¹⁰

3. Distinction entre recours pour déni de justice et dénonciation auprès de l'autorité de surveillance

a) L'autorité communale compétente exerce la police des constructions sous la surveillance du préfet (art. 45 al. 1 LC). A ce titre, il lui incombe notamment de contrôler le respect des dispositions applicables et, le cas échéant, de faire rétablir l'état conforme à la loi (art. 45 al. 2 LC). Sa compétence est donnée même si les constructions ou installations en question sont sises sur des biens-fonds dont la commune est propriétaire. Des accords contractuels conclus avec le maître de l'ouvrage ne permettent pas non plus de déroger à cette compétence.¹¹

Si un administré a signalé à l'autorité de police des constructions des faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention de celle-ci, elle doit ouvrir d'office une procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi. Dans ce cadre, elle examine au moins s'il existe une situation illégale et s'il y a lieu de prononcer le rétablissement. En cas d'inaction, la surveillance de la préfecture entre en considération.¹²

⁹ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 49 n. 64 ss, 69 et 73; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif vol. II, 3^e éd., 2011, p. 335 s.

¹⁰ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 49 n. 72

¹¹ Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd., tome I, Berne 2013, art. 45 n. 1

¹² Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 2

Dans la procédure de rétablissement, l'autorité doit offrir à l'auteur de la dénonciation la possibilité d'exercer les droits de partie, à condition qu'il soit concerné en tant que voisin ou qu'il s'agisse d'une organisation de droit privé au sens de l'art. 35a LC (art. 46 al. 2 let. a LC). Il n'importe pas que le dénonçant ait ou non formé opposition contre le projet en question. Si le dénonçant a la qualité de partie au sens de l'art. 12 al. 1 LPJA, il a droit à ce qu'une décision soit rendue. Les dénonçants qui n'ont pas cette qualité, notamment parce qu'ils ne peuvent pas justifier d'un intérêt digne de protection, sont donc dépourvus des droits liés à ce statut. Ils peuvent seulement demander des informations sur la liquidation de leur dénonciation.¹³

b) Le dénonçant qui n'est pas satisfait du traitement de sa dénonciation par l'autorité de police des constructions n'a que la possibilité d'une dénonciation auprès de l'autorité de surveillance, à savoir la préfecture (art. 101 LPJA et 48 LC). Si l'autorité de surveillance ne donne pas suite à la dénonciation, elle en informe le dénonçant (art. 101 al. 2 LPJA), qui peut alors continuer de saisir d'une dénonciation le Conseil-exécutif par l'intermédiaire de la JCE. En revanche, les personnes touchées au sens de l'art. 35 al. 2 let. a ou 35a LC (cf. art. 46 al. 2 let. a LC) peuvent, en cas d'inaction de l'autorité de police des constructions, interjeter directement recours pour déni de justice en vertu des art. 49 LC et 49 al. 2 LPJA, sans passer par la voie de la dénonciation à la préfecture.¹⁴

Dans l'intervention auprès de l'autorité de surveillance, contrairement au régime du recours, le dénonçant n'a aucun droit de partie: il n'a pas le droit d'être entendu, ni de consulter le dossier, ni d'obtenir des mesures d'instruction. Il peut seulement demander que des informations sur la liquidation de sa dénonciation lui soient fournies (art. 101 al. 2 LPJA).¹⁵

La dénonciation est un moyen non juridictionnel (cf. titre VII LPJA). En vertu de la règle de la subsidiarité, l'autorité de surveillance n'entrera pas en matière sur une dénonciation si un moyen de droit ordinaire (recours) ou extraordinaire (p. ex. révision) existe pour le même objet. Il s'agit d'éviter la confusion de compétences.¹⁶

¹³ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 2a; Moor / Poltier, p. 282; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2000, p. 129

¹⁴ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 2a et art. 48 n. 3; Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 101 n. 11

¹⁵ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 101 n. 10

¹⁶ Moor / Poltier, p. 617

Comme la dénonciation n'ouvre pas une procédure administrative au sens strict du terme, son issue ne constitue pas en elle-même une décision attaquable. Le dénonçant ne peut donc pas recourir, non seulement faute de qualité pour agir, mais aussi parce que le recours n'a pas d'objet. En effet, les ordonnances que l'autorité de surveillance adresse à l'autorité inférieure à la suite d'une dénonciation ne règlent pas un rapport juridique entre un administré et une collectivité publique. Il en va toutefois autrement si l'autorité de surveillance prend des mesures concrètes (elle en a la possibilité voire l'obligation¹⁷, contrairement à l'autorité de recours amenée à statuer sur le déni de justice¹⁸). Dans ce cas, les personnes touchées au sens de l'art. 12 LPJA pourront alors interjeter recours. La voie du recours sera également ouverte si l'intéressé prétend que son intervention aurait dû être traitée comme recours, alors qu'elle a été considérée comme dénonciation.¹⁹

c) Il résulte de ce qui précède que la voie du déni de justice n'est pas à la disposition du simple dénonçant. Contrairement à la dénonciation, le recours pour déni de justice est une voie de droit ordinaire qui n'est ouverte qu'aux participants à la procédure proprement dits. Si une personne n'a pas la qualité de partie au sens des art. 12 LPJA et 46 al. 2 let. a LC, faute notamment d'un intérêt digne de protection, elle n'est pas non plus habilitée à interjeter recours pour déni de justice. Il en va de même si la partie renonce à exercer ses droits et, de fait, ne participe donc pas à la procédure de première instance. La décision de rétablissement de l'état conforme à la loi ne devra pas non plus être notifiée à la partie qui renonce à exercer ses droits, puisqu'elle n'a pas la possibilité d'interjeter recours. Quant aux injonctions données le cas échéant à l'autorité communale de police des constructions par la préfecture, elles n'ont pas, pour le simple dénonçant, le caractère d'une décision attaquable au sens de l'art. 49 LPJA.

4. Chemin piétonnier

a) Par courrier du 2 juillet 2012, le recourant a demandé au Conseil municipal à prendre connaissance du rapport de contrôle des travaux. Il a ajouté que sans réponse d'ici au 10 juillet 2012, il rechercherait les informations qu'il réclame par le biais d'une plainte administrative auprès de l'autorité de surveillance.

¹⁷ cf. art. 48 LC

¹⁸ cf. consid. 2 ci-dessus

¹⁹ Merkli / Aeschlimann / Herzog, art. 101 n. 13 et art. 49 n. 43; Moor / Poltier, p. 618 s.

Par courrier du 12 juillet 2012, la commune a répondu au recourant en ces termes: La problématique du cheminement traversant nord-sud a été mise en évidence dans le contrôle des constructions du 5 mars 2010. Bien que le règlement de quartier prévoie l'usage public de ce chemin, aucune servitude dans ce sens n'a été inscrite au registre foncier. Les propriétaires actuels ne sont pas favorables à l'ouverture du chemin au public. L'OACOT, à qui un avis a été demandé, a confirmé que la collectivité pouvait renoncer à rendre ce chemin public sans forcément adapter le PQu. Après de nombreuses démarches et discussions, le dossier a finalement été soumis au Conseil municipal en août 2011. Celui-ci, se basant sur l'avis de l'OACOT et sur la prise de position d'une avocate spécialisée en droit de la construction, a décidé de renoncer à rendre public le chemin pour piétons.

Le recourant a exprimé son insatisfaction, par lettre du 23 septembre 2012, quant à la réponse de la commune. Il a notamment déclaré que celle-ci n'avait pas la compétence de décider que les prescriptions ne seraient ni respectées ni appliquées. Il a annoncé saisir l'autorité de surveillance. Le 22 novembre 2012, il a remis la liste de ses griefs à la commune, parmi lesquels celui concernant le chemin piétonnier. De fait, il n'a adressé une dénonciation à la préfecture que le 21 février 2014.

b) Le recourant aurait eu la qualité de partie au sens des art. 12 al. 1 LPJA, 35 al. 2 let. a et 46 al. 2 let. a LC dans une procédure de police des constructions en première instance: en tant que voisin immédiat, il avait plus intérêt que quiconque à pouvoir emprunter ce chemin initialement destiné au public.

La réponse de la commune du 12 juillet 2012 contenait tous les éléments nécessaires au recourant pour se déterminer sur la suite à donner à l'affaire. S'il y tenait, il devait agir concrètement en exigeant une décision en bonne et due forme contenant la voie de recours, comme le relève très justement la commune²⁰. C'est en toute connaissance de cause que le recourant n'a pas donné suite. Il était parfaitement au courant du mécanisme qui consiste à provoquer une décision de la part de l'autorité²¹. Le recourant se plaint à plusieurs reprises que la consultation de dossiers lui serait refusée. Dans le cadre d'une procédure formelle de rétablissement, voire au plus tard dans la procédure de recours contre la décision statuant au sujet du rétablissement, le recourant en tant que partie aurait pu consulter

²⁰ dossier communal, p. 10b, prise de position de la commune du 24 avril 2014 adressée à la préfecture

²¹ dossier communal, p. 16, courrier du recourant du 8 octobre 2012 adressé à la Chancellerie municipale

le dossier complet de la cause pour ce qui est du chemin piétonnier, ce en vertu du droit d'être entendu. En l'occurrence, faute de procédure administrative proprement dite, il ne peut y avoir de déni de justice. Même en partant de l'idée que l'autorité de police des constructions ait dû réagir à réception de la liste du 22 novembre 2012 en entreprenant une procédure de rétablissement à laquelle le recourant ait été partie, le présent recours intervenant 25 mois plus tard est largement tardif. Sur ce point, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

5. Cabane de jardin

a) Le recourant a dénoncé cette construction par courriel du 27 août 2012 adressé à la commune, dont la teneur est la suivante: "Un propriétaire a commencé, le 26 août, à édifier une cabane de jardin (alors que la procédure de modification mineure du PQu est en cours). Je vous demande, en votre qualité d'autorité de police des constructions, de procéder à un constat et de verser le rapport y relatif au dossier de la modification du PQu envisagée". Entreprise en juin 2012, la procédure de modification du PQu tendant à autoriser une cabane de 10 m² par parcelle n'a pas été poursuivie. La liste des griefs remise à la commune le 22 novembre 2012 par le recourant n'évoque pas la question de la cabane, celle-ci est seulement visible sur une photographie qui y est jointe. Cet élément ne réapparaît que dans la dénonciation auprès de l'autorité de surveillance en février 2014.

b) La cabane de jardin est sise sur la parcelle n° G._____, qui avoisine la parcelle n° Y._____ dont le recourant est propriétaire. Celui-ci est donc susceptible d'avoir un intérêt digne de protection au sens des art. 12 al. 1 LPJA, 35 al. 2 let. a et 46 al. 2 let. a LC.

Depuis l'interruption de la procédure de modification, dont la date ne résulte pas du dossier, il n'y a eu aucune démarche de la part de la commune. Mais depuis la dénonciation d'août 2012, il n'y a eu non plus aucune démarche de la part du recourant jusqu'à la présente procédure (mis à part la dénonciation auprès de l'autorité de surveillance un an et demi plus tard). Non seulement les organes de l'Etat, mais également les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.²²). D'une manière générale, on exige des intéressés (sauf délai fixé par la loi) qu'ils fassent valoir leur

²² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst., RS 101

prétention dans un laps de temps raisonnable²³. L'autorité pour sa part doit, en vertu du principe de l'économie de la procédure, éviter des actes sans portée²⁴. Compte tenu de la forme plutôt officieuse de la dénonciation et surtout de son contenu circonscrit à la procédure de modification du PQu, il incombait au recourant de relancer sa démarche lors de l'abandon de cette procédure. Il semble probable que la construction de la cabane sans permis viole l'intérêt public général au respect des normes. A priori, il n'apparaît pas qu'il y ait en jeu des intérêts publics particuliers pour la sauvegarde desquels l'intervention d'office de la commune s'imposait à ce moment-là (cf. consid. 3a ci-dessus). Dans la mesure où c'est principalement l'intérêt du recourant en tant de voisin qui serait touché, on pouvait attendre de lui qu'il fasse preuve d'une certaine diligence par rapport à son statut (potentiel) de partie. Selon les principes de la bonne foi et de l'économie de la procédure, et compte tenu du long silence du recourant, les conditions du déni de justice ne sont pas réalisées pour ce qui est du déroulement passé tel que décrit ci-dessus. A cet égard, le recours est rejeté.

c) Dorénavant, depuis le courrier du 8 décembre 2014 adressé à la commune, il est clair que le recourant a concrètement relancé sa dénonciation de 2012. Il écrit en effet que "en votre qualité d'autorité communale de police des constructions, il vous appartient de faire rétablir l'état conforme à la loi". Dès lors, il n'y a plus lieu de demander au recourant s'il se contenterait d'une simple information comme le fait la commune dans son courrier du 9 décembre 2014. Cependant, cette question superflue n'est à ce stade pas constitutive d'un déni de justice, puisque le recourant n'a pas encore exprimé vouloir être partie proprement dite à la procédure. L'autorité de police des constructions doit maintenant demander au recourant, dans la mesure où il est concerné en tant que voisin, s'il souhaite exercer ses droits de partie (art. 46 al. 2 let. a LC). L'autorité devra procéder à cette démarche dans un délai raisonnable. Pour sa part, le recourant, à supposer qu'il ait véritablement l'intention d'être partie à la procédure au même titre que la propriétaire de la parcelle n° G._____, avec tous les droits et obligations que cela implique, ne doit pas obligatoirement attendre l'invitation de la commune. Il peut très bien, également dans un laps de temps raisonnable, déclarer qu'il veut participer à la procédure. En effet, la partie est soumise à un devoir de collaboration (art. 20 LPJA) et à cet égard, une attitude excessivement passive de la part du recourant serait contraire à la bonne foi. Si le recourant renonce à son statut de partie, l'éventuelle inaction de l'autorité de police des

²³ Pierre Moor, Droit administratif, volume I, 1994, p. 434

²⁴ Moor / Poltier, p. 264 s.

constructions ne pourra donner lieu qu'à une dénonciation à l'autorité de surveillance, intervention qui, comme déjà dit, n'aménage que des droits très restreints en faveur du dénonçant. Au demeurant, le recourant sait que la dénonciation n'offre pas les droits de partie, car il cite lui-même l'art. 101 al. 2 LPJA dans sa dénonciation du 21 février 2014 à la préfecture. A ce stade, faute de procédure administrative proprement dite d'une part, et étant donné le très faible laps de temps écoulé entre la reprise de la dénonciation le 8 décembre 2014 et le recours du 29 décembre suivant, il ne peut y avoir de déni de justice. Le recours est rejeté sur ce point également. D'office, la TTE prononce que l'autorité de police des constructions doit, dans un délai raisonnable, demander au recourant s'il souhaite exercer ses droits de partie au sens de l'art. 46 al. 2 let. a LC.

6. Espace vert obligatoire

a) La liste des griefs remise à la commune le 22 novembre 2012 par le recourant mentionne pour la première fois que l'affectation comme espace vert obligatoire ne serait pas respectée sur la parcelle n° Z._____ au nord du PQu. Là encore, il n'y a eu depuis lors aucune démarche ni de la part de la commune, ni de celle du recourant jusqu'à la présente procédure (mis à part la dénonciation auprès de l'autorité de surveillance quinze mois plus tard). Cette liste consistant en une simple énumération non accompagnée sollicitation, il est encore plus flagrant, comparé au considérant 5b ci-dessus, qu'elle n'appelait pas de la part de la commune une intervention d'office à ce moment-là, à tout le moins en ce qui concerne l'espace vert obligatoire situé au nord du PQu. Ici non plus, les conditions du déni de justice ne sont pas réalisées pour ce qui est du déroulement passé. A cet égard, le recours est rejeté.

b) La surface litigieuse jouxte la parcelle n° Y._____ dont le recourant est propriétaire. Celui-ci est donc susceptible d'avoir un intérêt digne de protection au sens des art. 12 al. 1 LPJA, 35 al. 2 let. a et 46 al. 2 let. a LC.

Par courrier du 2 décembre 2014, le recourant a dénoncé (éventuellement répété la dénonciation correspondante du 22 novembre 2012) que l'espace public²⁵ destiné aux aménagements paysagers verts est actuellement occupé par des places de stationnement

²⁵ A noter en passant que le recourant qualifie de "public" l'espace litigieux, mais que selon le PQu celui-ci paraît être privatif et non pas commun.

et un conteneur à ordures privé (cf. Faits, ch. 10, pt 5, ainsi que plan des griefs du recourant en annexe, pt 5). Il a requis le rétablissement de l'état conforme à la loi. Par courrier du 10 décembre suivant, la commune a répondu que la préfecture lui a transmis l'affaire comme objet de sa compétence. Le contenu du considérant 5c vaut ici aussi. L'autorité de police des constructions doit maintenant demander au recourant, dans la mesure où il est concerné en tant que voisin, s'il souhaite exercer ses droits de partie (art. 46 al. 2 let. a LC). A ce stade, faute de procédure administrative proprement dite d'une part, et étant donné le très faible laps de temps écoulé entre la dénonciation (ou sa reprise) le 2 décembre 2014 et le recours du 29 décembre suivant, il ne peut y avoir de déni de justice. Le recours est rejeté sur ce point également. D'office, la TTE prononce que l'autorité de police des constructions doit, dans un délai raisonnable, demander au recourant s'il souhaite exercer ses droits de partie au sens de l'art. 46 al. 2 let. a LC.

7. Murs et remblais à l'intérieur du PQu

a) La liste des griefs remise à la commune le 22 novembre 2012 par le recourant mentionne pour la première fois que la hauteur des murs et remblais situés à l'intérieur du périmètre du PQu, entre les groupes de bâtiments, ne serait pas respectée. Deux secteurs sont visés: les murs et remblais situés entre les parcelles n^{os} C._____ et D._____ d'une part, et ceux situés entre les parcelles n^{os} E._____ et F._____ d'autre part. Par courrier du 2 décembre 2014, le recourant a dénoncé ces objets, ou éventuellement répété la dénonciation correspondante du 22 novembre 2012 (cf. Faits, ch. 10, pt 6, ainsi que plan des griefs du recourant en annexe, pt 6).

b) La qualité de partie ou la qualité pour recourir respectivement devant les autorités communales ou cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large. L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'issue de la procédure de première instance ou l'admission du recours apporterait au justiciable en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le justiciable soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué, qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec

l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité de partie ou la qualité pour recourir. Le critère de la distance n'est toutefois pas le seul déterminant. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumière, etc. – touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent aussi se voir reconnaître le statut de partie. Par ailleurs, la proximité avec l'objet du litige ne suffit pas à elle seule à leur conférer ce statut. Ils doivent en outre retirer un avantage pratique de l'issue de la procédure de première instance, ou de l'annulation ou de la modification de la décision contestée, qui permette d'admettre qu'ils sont touchés dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée, de manière à exclure l'action populaire.²⁶

c) S'agissant des murs et remblais situés entre les parcelles n^{os} C._____ et D._____, il est évident, sur la base du considérant qui précède, que le recourant n'a pas d'avantage pratique à ce qu'ils soient le cas échéant ramenés à la hauteur réglementaire. Ces installations sont situées à une distance telle (plus de 50 m) qu'elles ne peuvent pas être visibles depuis la parcelle n^o Y._____ dont le recourant est propriétaire, ce d'autant plus qu'elle surplombe légèrement les parcelles n^{os} C._____ et D._____. On ne voit pas quelles autres immissions ces installations pourraient produire sur la parcelle du recourant. Par conséquent, comme le recourant n'est pas touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants, il n'a pas la qualité de partie. A cet égard, il disposera uniquement des possibilités d'information restreintes liées à la dénonciation (cf. consid. 3a ci-dessus). Dans la mesure où la qualité de partie fait défaut au recourant, le recours pour déni de justice est irrecevable.

Quant aux murs et remblais situés entre les parcelles n^{os} E._____ et F._____, ils présentent une distance comprise entre 15 m et 30 m par rapport à la parcelle du recourant. Sur la base du dossier, il n'est pas possible de déterminer si, depuis celle-ci, il existe un contact visuel sur les installations sises entre les parcelles n^{os} E._____ et F._____. A ce stade, il n'incombe pas à la TTE de trancher la question de savoir si, compte tenu de l'ensemble des circonstances, la qualité de partie peut être reconnue au recourant s'agissant de ces installations. Il reviendra à l'autorité de police des constructions d'examiner cette question dans un délai raisonnable. Dans l'affirmative, elle devra, dans un

²⁶ arrêt du Tribunal fédéral 1C_822/2013 du 10 janvier 2014, consid. 2.2 et jurisprudence citée

délai raisonnable, offrir au recourant d'exercer ses droits de partie (art. 46 al. 2 let. a LC). Dans le cas contraire, elle en informera le recourant, qui pourra le cas échéant exiger, dans un délai raisonnable également, une décision d'irrecevabilité portant la voie de recours. Encore une fois, faute de procédure administrative proprement dite et faute de statut de partie avéré, il ne peut y avoir de déni de justice. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

8. Autres griefs

a) Le recourant fait valoir d'abord des griefs par rapport à la parcelle n° A. _____ (non respect de l'affectation de l'espace vert obligatoire public²⁷), à la parcelle n° B. _____ (non respect de l'alignement par rapport à la route, de la hauteur des murs et remblais, de l'affectation de l'espace vert obligatoire commun et de la plantation d'un arbre obligatoire), ainsi qu'à une partie de la parcelle n° Z. _____ adjacente aux parcelles n°s C. _____ et H. _____ (non respect de la largeur du chemin). Ces objets sont situés à des distances non négligeables de la parcelle du recourant (entre 60 et 80 m), de plus des bâtiments sont interposés entre eux et elle. Il n'y a pas de contact visuel. Au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. consid. 7b ci-dessus), l'intérêt personnel du recourant fait défaut et la qualité de partie de celui-ci n'est pas donnée. Ces objets relèveront de la surveillance en cas d'inactivité de la commune et le recourant ne dispose que des possibilités d'information restreintes y relatives. L'ampleur de l'intervention de la police des constructions devra dépendre notamment de l'importance de l'intérêt public touché, par exemple la sécurité routière.²⁸ Dans la mesure où la qualité de partie fait défaut au recourant, le recours pour déni de justice est irrecevable.

b) Le recourant invoque ensuite des violations par rapport à la plantation obligatoire d'haies et d'arbres. Il n'y a pas au dossier de dénonciation concernant cet objet. Sur ce point, le recours pour déni de justice est irrecevable. Il incombe au recourant, s'il le souhaite, de déposer une dénonciation auprès de l'autorité de police des constructions, voire de déclarer spontanément son intention de participer à la procédure de rétablissement de l'état conforme à la loi. Le cas échéant, l'autorité mènera la procédure selon le même prin-

²⁷ A noter en passant que le recourant qualifie de "public" l'espace litigieux, mais que selon le PQu celui-ci paraît être privatif et non pas commun.

²⁸ cf. consid. 3a ci-dessus et Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 2

cipe déjà mentionné: s'il s'agit d'objets pour lesquels le recourant est susceptible d'être partie, il faut lui donner expressément la possibilité d'exercer ses droits (art. 46 al. 2 let. a LC), à moins qu'il n'en ait lui-même déjà exprimé l'intention. Si l'autorité conclut, contrairement à l'avis du recourant, à l'absence de qualité de partie, elle rendra dans cette mesure une décision d'irrecevabilité assortie de la voie de droit.

c) Le recourant requiert finalement de la TTE qu'elle fasse le cas échéant rétablir l'état conforme à la loi. Même lorsqu'un recours pour déni de justice est admis, il ne peut pas conduire à l'admission des conclusions au fond. Sur ce point, le recours est irrecevable.

9. Frais

Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4'000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo²⁹).

Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 1'600 fr. Les frais de la procédure de recours sont mis à la charge de la partie qui succombe, à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA). Le recourant, qui succombe, assume les frais de procédure.

III. Décision

1. Le recours du 29 décembre 2014 est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. L'autorité de police des constructions doit, dans un délai raisonnable, demander au recourant s'il souhaite exercer ses droits de partie au sens de l'art. 46 al. 2 let. a LC

²⁹ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

en ce qui concerne la cabane de jardin sise sur la parcelle n° G. _____ ainsi que l'espace vert obligatoire sis sur la parcelle n° Z. _____ au nord du plan de quartier Récille Ouest.

3. Les frais de procédure par 1'600 fr. sont mis à la charge du recourant.
La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.

IV. Notification

- Monsieur X. _____, par acte judiciaire
- Municipalité de La Neuveville, par courrier A
- Préfecture du Jura bernois, pour information

DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,
DES TRANSPORTS ET DE
L'ÉNERGIE
La directrice

B. Egger-Jenzer,
Présidente du Conseil-exécutif