



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**  
en réponse  
**au postulat 19.119 « Quel est l'avantage du double degré de  
juridiction de recours cantonale ? », du 8 mars 2019**

(Du 9 septembre 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **RÉSUMÉ**

*Lors de sa session du 27 mars 2019, le Grand Conseil a accepté le postulat déposé par la commission ad hoc « Loi cantonale sur l'aménagement du territoire » priant le Conseil d'État d'étudier l'opportunité du maintien d'un double degré de juridiction en matière de droit de la construction et de l'aménagement du territoire. Il est demandé en particulier d'examiner le gain de temps en procédure et le nombre de procédures s'arrêtant au niveau du Conseil d'État ainsi que l'économie permise par une instance unique, y compris pour l'administré-e.*

*Pour répondre, le Conseil d'État a examiné les statistiques des recours introduits ces quatre dernières années et constate, en vertu de ces résultats, qu'il est opportun de maintenir un double degré de juridiction en matière de contestations dans les domaines considérés.*

## **1. INTRODUCTION**

Le présent rapport a pour objectif de répondre au postulat 19.119 déposé le 8 mars 2019 par la commission « Loi cantonale sur l'aménagement du territoire » et qui a la teneur suivante :

*« Le canton de Neuchâtel connaît, comme d'autres cantons (le Valais par exemple), un double degré de juridiction au niveau des instances de recours en matière de droit de la construction et de l'aménagement du territoire communal. Dit autrement, si votre voisin dépose une demande de permis de construire qui ne vous paraît pas conforme à la législation, la première instance à trancher sera la commune, qui rendra une décision (sur préavis du service de l'aménagement du territoire, SAT, selon les communes), cette décision pouvant d'abord être contestée auprès du Conseil d'État, qui, pour l'occasion, sert d'autorité quasi judiciaire, avant de faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. Le Tribunal fédéral constituant la troisième instance de recours et donc la quatrième Autorité (commune, Conseil d'État, Tribunal cantonal puis Tribunal fédéral) qui se prononce sur le projet, même si son pouvoir de cognition est sensiblement plus limité en matière de réglementation cantonale.*

*Ce système a comme grand désavantage sa lenteur, souvent décriée, mais justifiée par des problématiques très complexes à résoudre avec des effectifs manifestement trop faibles. Cette situation, compte tenu de la situation financière du canton, n'est manifestement pas destinée à fondamentalement évoluer dans un proche avenir.*

*Or, certains cantons (comme le canton de vaud) ont fait un autre choix. La première instance reste la commune (toujours avec un préavis du SAT), mais l'instance de recours est directement le Tribunal cantonal, avant le Tribunal fédéral. Il ne nous semble pas que l'aménagement du territoire est plus chaotique dans les cantons ayant fait le choix de renoncer à un double degré de juridiction de recours cantonal et il apparaît prima facie que ces cantons voient les délais raccourcis de manière importante – ce qui n'est pas étonnant avec un degré de juridiction en moins. Évidemment, il faudrait renforcer la Cour de droit public du Tribunal cantonal, en juges, en greffiers-rédacteurs et en personnel administratif, mais le service juridique, qui rédige les décisions à l'attention du Conseil d'État, pourrait se réduire et se concentrer sur les nombreuses autres tâches qui lui sont dévolues.*

*À ce stade, il est demandé au Conseil d'État d'étudier cette question, notamment sous l'angle (i) du gain de temps en procédure, (ii) du nombre de recours s'arrêtant après la décision du Conseil d'État (en effet si l'écrasante majorité des recours ne dépasse pas ce stade, cela signifie que ce degré de juridiction remplit parfaitement son rôle d' « entonnoir » des procédures judiciaires et qu'il est, partant, indispensable) et (iii) du coût de la mesure, y compris pour l'administré qui devrait payer un degré de juridiction de moins, en tout cas s'il estime que son recours doit aller jusqu'à la Cour de droit public ».*

## **2. SITUATION ACTUELLE**

Les communes sont compétentes, par leur Conseil communal, pour délivrer le permis de construire, moyennant approbation du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) pour les constructions et installations hors zone à bâtir ou nécessitant une dérogation au sens de l'article 40 de la loi sur les constructions (LConstr.)<sup>1)</sup>. Les recours contre les décisions rendues par les communes sont traités, depuis la révision de la LConstr. de 2005, par le Conseil d'État.

Les décisions des communes et des autorités chargées de délivrer les décisions spéciales en matière de plans communaux d'affectation des zones, de plans spéciaux, plans d'alignement et de plans de quartier ou de lotissement ainsi que les décisions des communes en matière de contributions et de taxes d'équipement sont susceptibles d'un recours au Conseil d'État, puis au Tribunal cantonal.

---

<sup>1)</sup> Le DDTE, ainsi que d'autres départements ou services, peuvent être amenés à rendre d'autres décisions spéciales à coordonner avec le permis de construire (autorisations forestières, travaux dans des zones de protection des eaux, etc.), qui peuvent elles aussi être contestées dans le cadre des recours au Conseil d'État.

### **3. CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DU RECOURS AU CONSEIL D'ÉTAT**

#### **3.1. Généralités**

La question de savoir si les recours devraient être adressés directement au Tribunal cantonal est récurrente. Elle était déjà à l'étude en 2003, mais cette solution avait alors été abandonnée, suite à la prise de position négative des autorités judiciaires.

Le présent rapport examine les avantages et les inconvénients du maintien d'un recours administratif dans les procédures visées par le postulat, ainsi que les conséquences financières pour l'État d'un changement de système. Il expose également les mesures prises et envisagées par le service juridique pour réduire la durée des procédures.

#### **3.2. Gain de temps en procédure**

Aujourd'hui, il est vrai qu'en moyenne le temps de traitement des recours contre les refus ou les délivrances de permis de construire est relativement long. Sur la base d'une estimation, à défaut d'un système de statistiques fiable, actuellement en construction, on relève que ces procédures ont duré, en moyenne, pour les dossiers terminés en 2019 et en 2018, 413 jours (après déduction de la durée la plus longue et de la durée la plus courte<sup>2</sup>) entre l'enregistrement du recours au service juridique et la rédaction de la décision prise par le Conseil d'État. Cette durée s'explique en partie par la complexité des dossiers, le nombre d'intervenants impliqués, l'administration des preuves, les délais sollicités par les parties et la tenue, parfois, de séances de conciliation.

Pour la minorité des procédures déferées dans le système actuel au Tribunal cantonal, en supprimant une instance de recours, on devrait globalement raccourcir la procédure d'octroi ou de refus de permis de construire. Toutefois, ce gain ne serait pas équivalent à la durée du traitement des dossiers par le service juridique. Il faut avoir à l'esprit que le service juridique procède à un examen des faits complets et à une administration des preuves, comme des visions locales, par exemple, ou des clarifications auprès des parties concernées, qui profitent ensuite à l'instance supérieure de recours. Il est en effet courant que l'instruction parfois sommaire des dossiers doive être ensuite réparée au stade du recours administratif. Ces démarches prennent du temps, ce d'autant plus que la procédure impose le respect strict du droit d'être entendu des parties.

Si on supprime cet échelon, il reviendra à la Cour de droit public de procéder à une administration des preuves plus étendue, de telle sorte que le temps de traitement de ces dossiers par le Tribunal cantonal s'allongera, sans qu'il soit possible de l'estimer précisément.

---

<sup>2</sup>) Les outils de contrôle utilisés par les autorités judiciaires pour calculer la durée moyenne des procédures soustraient 10% des durées les plus courtes et 10% des durées les plus longues, sur la base d'une recommandation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

### 3.3. Nombre de procédures s'arrêtant après la décision du Conseil d'État

Les chiffres, recueillis sur la base de la banque de données JURIS, permettent d'indiquer les statistiques suivantes :

| Année | Recours entrés | Décisions rendues | Recours CDP |
|-------|----------------|-------------------|-------------|
| 2016  | 70             | 46                | 14          |
| 2017  | 70             | 91                | 22          |
| 2018  | 50             | 41                | 9           |
| 2019  | 66             | 57                | 14          |

Ainsi, le filtre opéré par l'activité décisionnelle du Conseil d'État est important puisqu'en moyenne, sur ces quatre dernières années, environ 75% des dossiers de construction se sont arrêtés après la décision rendue par le Conseil d'État.

### 3.4. Conséquences financières de la suppression du recours au Conseil d'État

En fonction des statistiques fournies, la commission administrative des autorités judiciaires (CAAJ) et la Cour de droit public (CDP) ont estimé que le travail supplémentaire qui devrait être assumé par cette dernière nécessiterait l'engagement d'un-e magistrat-e à 100% ; d'une greffière-rédactrice ou greffier-rédacteur à 70% et d'un-e secrétaire à 30%, pour un total d'environ 370'000 francs par année. Cette estimation ne tient pas compte de la reprise éventuelle des dossiers en cours, laquelle justifierait des ressources temporaires supplémentaires.

Ce montant ne pourra pas être simplement économisé sur les ressources du service juridique, sachant que la différence de coût entre le traitement d'un-e juriste et celui d'un-e magistrat-e représente en moyenne pas loin de 90'000 francs par année. Ainsi, si les ressources correspondantes devaient être retirées du service juridique, elles représenteraient, pour 180% de juriste et 30% de secrétaire, environ 294'000 francs, en prenant en considération les mêmes salaires médians. Par ailleurs, si le service juridique devait, comme le propose le postulat, réduire son effectif en conséquence, cela entraînerait des coûts de suppression de postes (art. 44 LSt).

Du point de vue de l'administré-e, l'économie possible est difficile à évaluer. La partie qui obtient gain de cause ne paie de toute façon pas d'émoluments de décision. Ainsi, qu'elle gagne en première instance de recours devant le Conseil d'État ou devant la Cour de droit public, n'a aucune conséquence sur ses finances. En revanche, celle qui actuellement perd deux fois, auprès du Conseil d'État et de la Cour de droit public, ne perdra plus qu'une seule fois et ne paiera donc qu'une fois les frais de décision et de mandataire. Toutefois, cela ne représente qu'une petite proportion des administré-e-s puisque seuls 25% des dossiers font l'objet d'un recours au Tribunal cantonal.

#### **4. CONSULTATION**

Le Conseil d'État a consulté les autorités judiciaires dans le cadre de l'élaboration de ce rapport. La Cour de droit public a pris position par courriers des 25 février et 23 avril 2020. Elle indique en substance que la question de savoir si l'instance de recours doit ou peut être supprimée relève d'une appréciation et d'un choix politiques à propos desquels les autorités judiciaires n'ont pas à se déterminer.

#### **5. COMPARAISON**

Au vu de ce qui précède, les avantages à maintenir la situation actuelle sont les suivants :

- le maintien du recours auprès du Conseil d'État permet aux 75% des dossiers d'être définitivement traités ;
- la possibilité de pouvoir contester une décision auprès de deux instances cantonales, plutôt qu'une seule, représente un avantage procédural pour les administré-e-s ;
- le statu quo est la solution la moins coûteuse pour l'État, sans que cela ne présente pour autant de surcoût pour la partie qui obtient gain de cause ;
- le recours administratif offre plus de souplesse qu'un recours judiciaire, notamment en matière de conciliation ;
- le Conseil d'État fonctionne également comme autorité d'opposition en première instance lors de l'élaboration des plans d'affectation cantonaux. La dissociation des procédures de recours (CDP) et de levée d'opposition en première instance (CE) n'est pas souhaitable, cela tend à complexifier la situation pour les administré-e-s comme pour l'administration.

Reste la question de la durée des procédures, insatisfaisante actuellement et pour laquelle des solutions sont déjà en cours de mise en œuvre (voir chiffre 6 ci-dessous).

#### **6. MESURES ENVISAGÉES POUR RÉDUIRE LA DURÉE DES PROCÉDURES**

Le service juridique a connu ces dernières années de nombreuses transformations, avec le changement de fonction de son chef de service, le départ de son adjoint et l'arrivée d'une nouvelle cheffe de service en novembre 2019. Ces changements, associés à des absences pour maladies et à une charge de travail importante, ont fortement mis à contribution le personnel du service. Ces circonstances expliquent - en partie - les raisons pour lesquelles la durée des procédures de recours, en particulier en matière de permis de construire, n'est pas toujours satisfaisante.

Aujourd'hui, le service juridique est en train de se réorganiser afin de mieux répondre à ses tâches et réfléchit aussi à revoir ses méthodes de travail, de manière à accroître son efficacité. Il s'est fixé comme objectif de réduire globalement la durée des procédures. En quelques mois, on peut déjà constater que le nombre de décisions rendues augmente considérablement. Ainsi du 1<sup>er</sup> janvier au 31 août 2020, le service juridique a rendu 113 décisions de plus que l'année précédente pendant la même période. Cette augmentation profite également au secteur des permis de construire.

Par ailleurs, il est aussi envisagé dans un proche avenir de généraliser, lorsque le dossier s'y prête, la tenue de séances de conciliation. Les juristes affecté-e-s au domaine de l'aménagement et de la construction vont suivre ces prochains mois une formation ad hoc à la résolution amiable des conflits. En sus du poste supplémentaire créé en 2019, la réorganisation du service, qui prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 2021, permettra d'affecter plus de ressources humaines à ce domaine, pour rattraper le retard accumulé dans certaines procédures et garantir un délai de traitement raccourci. Toutes ces mesures, associées à la fixation d'objectifs individuels et collectifs clairs et partagés, ainsi qu'à un suivi strict de ceux-ci, devraient déployer des effets tangibles déjà en 2021.

## **7. CONCLUSION**

Au vu des éléments d'analyse développés ci-devant et des avantages à maintenir la situation actuelle, le Conseil d'État propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport et de classer le postulat 19.119.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 9 septembre 2020

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
M. MAIRE-HEFTI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND