ATF 143 II 467 – TF, 14.06.2017, 1C_266/2016*

Les frais de la procédure d'opposition en matière de planification ainsi qu'en matière d'autorisation de construire doivent en principe être mis à la charge de l'initiateur du projet et non de l'opposant. Ils peuvent exceptionnellement être mis à la charge de l'opposant, lorsque l'opposition apparaît d'emblée manifestement irrecevable ou manifestement infondée au point d'engager la responsabilité de l'opposant au sens de l'art. 41 CO. En revanche, le droit cantonal ne peut pas se contenter de prévoir que l'opposant qui succombe supporte les frais subséquents à une séance de conciliation s'il les a occasionnés sans nécessité.

Faits

Le Parlement de la République et canton du Jura modifie la réglementation de la répartition des frais relatifs aux procédures d'opposition en matière de permis de construire et de plans communaux. Les nouvelles dispositions de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT/JU) prévoient que l'opposant supporte les frais relatifs à la séance de conciliation si l'opposition est manifestement irrecevable ou manifestement infondée. En cas d'échec de la conciliation, les frais subséquents sont mis à la charge de l'opposant qui succombe s'il les a occasionnés sans nécessité.

Après avoir contesté sans succès cette modification législative auprès de la Cour constitutionnelle, des citoyens du canton saisissent le Tribunal fédéral d'un recours en matière de droit public pour faire annuler les dispositions litigieuses. Le Tribunal fédéral est ainsi appelé à déterminer s'il est compatible avec les principes de la LAT et le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) de mettre une partie ou l'entier des frais de la procédure d'opposition à la charge de l'opposant lorsque l'opposition est manifestement irrecevable ou manifestement infondée ou lorsque les démarches subséquentes ne sont pas nécessaires.

Droit

Le Tribunal fédéral commence par rappeler que le droit fédéral exige que la population dispose d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus d'aménagement du

territoire, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre (art. 4 LAT). Il appartient aux cantons de déterminer le type d'informations à fournir et les autorités compétentes pour ce faire. L'art. 33 LAT dispose en outre que « [l]es plans d'affectation sont mis à l'enquête publique » (al. 1) et que « [l]e droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectations […] ». Le droit cantonal détermine les modalités pratiques. Cette disposition vise à garantir une protection juridique globale et à satisfaire aux exigences du droit d'être entendu (art. 6 CEDH, 29 et 29a Cst.). La mise à l'enquête publique contribue par ailleurs à recueillir des informations permettant aux autorités de statuer en toute connaissance de cause. En l'espèce, le droit jurassien prévoit une procédure de mise à l'enquête publique et d'opposition antérieure à la prise de décision. Les opposants sont convoqués à une séance de conciliation (art. 71 al. 1 LCAT/JU), dont le résultat est communiqué à l'autorité compétente (art. 72 al. 1 et 73 al. 1 LCAT/JU). Celle-ci statue sur les oppositions en même temps qu'elle adopte les plans (art. 73 al. 2 LCAT/JU). Par la suite, seuls les tiers opposants ont le droit de recourir (art. 73 al. 3 LCAT/JU). Le dépôt d'une opposition est ainsi une condition pour disposer de la qualité pour recourir. Les exigences en matière de publicité et d'information (art. 33 al. 3 LAT, art. 29 al. 2 Cst.) ainsi que l'aménagement de la procédure en droit jurassien sont similaires en matière d'autorisation de construire.

Le Tribunal fédéral qualifie ensuite la procédure d'opposition de procédure non contentieuse, accessoire à la procédure de planification initiée par la collectivité ou à celle d'autorisation de construire initiée par un propriétaire. Il en résulte qu'en vertu des principes de causalité et du perturbateur, les frais de mise à l'enquête et d'opposition doivent être mis à la charge de l'initiateur du projet, c'est-à-dire respectivement de la collectivité ou du propriétaire. Cela vaut d'autant plus que le droit de participer et d'être entendu de celui qui est impliqué dans une procédure administrative sans l'avoir initiée n'a de sens que si la faculté de s'exprimer ne comporte pas le risque d'en supporter les frais. En effet, la mise à la charge des frais à l'opposant comporterait un effet dissuasif (*chilling effect*) inadmissible sur l'exercice du droit d'être entendu. Toutefois, ce principe connaît ses limites dans le principe de la bonne foi et de l'interdiction de l'abus de droit. Le droit cantonal peut en effet prévoir de mettre les frais à la charge d'un opposant dont

l’intervention est abusive au point d’engager sa responsabilité au sens de l’art. 41 CO. Il doit toutefois s’agir d’un abus manifeste (art. 2 al. 2 CC). Le simple fait que l’opposition ait été déclarée irrecevable ou mal fondée n’est pas suffisant.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal fédéral estime qu’il est possible d’interpréter de manière conforme au droit supérieur les règles mettant à la charge de l’opposant les frais relatifs à la séance de conciliation (première partie des dispositions litigieuses). Dans les cas où l’opposition apparaît d’emblée manifestement irrecevable ou manifestement infondée au sens de l’art. 41 CO, charger exceptionnellement l’opposant des frais de l’opposition n’entrave en effet pas ce droit, ni ne rend son exercice plus difficile. Cette interprétation permet notamment de prononcer une exonération des frais lorsque l’opposant n’était pas en mesure d’évaluer ses chances de succès et qu’il apparaît après coup que son opposition était manifestement irrecevable ou infondée. En revanche, la seconde partie des dispositions litigieuses, qui mettent à la charge de l’opposant qui succombe les frais subséquents occasionnés « sans nécessité », n’est pas susceptible d’une interprétation conforme aux principes susmentionnés. L’expression « sans nécessité » est en effet sans lien avec celle d’acte illicite. Elle ne peut pas être interprétée comme visant l’abus caractérisé du droit d’opposition. De plus, le critère retenu est flou et inconnu du droit fédéral et cantonal en la matière.

Partant, le Tribunal fédéral admet partiellement le recours et annule les phrases des dispositions litigieuses qui mettent à la charge de l’opposant les frais subséquents occasionnés sans nécessite. Il le rejette toutefois pour le surplus et confirme la validité des règles relatives aux frais en cas d’opposition manifestement irrecevable ou mal fondée.

Proposition de citation : Camilla Jacquemoud, Les frais de l’opposition en matière d’aménagement du territoire et de constructions, in: https://lawinside.ch/493/