

JU_GERICHTE ADM 2012 27 vom 17. September 2012

JU Tribunal cantonal, 2012-09-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2012_27

FR: JU_GERICHTE ADM 2012 27 du 17 septembre 2012

IT: JU_GERICHTE ADM 2012 27 del 17 settembre 2012

Regeste

Les Breuleux; cessation immédiate de l'exploitation de la carrière signifiée par le maire seul; annulabilité de la décision (et non pas nullité) | autres

Erwägungen

E. 15

février 2012 dans la mesure où : 1.1 elle déclare irrecevable le recours formé le 16 septembre 2011 par X contre la décision du Conseil communal de la Commune municipale des Breuleux du 19 août 2011 portant résiliation immédiate du contrat entre parties du 13 décembre 2007 ; 1.2 elle constate que la décision du 21 juillet 2011 portant résiliation immédiate du contrat du 13 décembre 2007 est entrée en force de chose décidée, faute d'avoir été entreprise par recours de droit administratif jusqu'au 14 septembre 2011 ; 2. déclarer que la lettre-résiliation du 21 juillet 2011 émanant de Madame la maire de la Commune des Breuleux est nulle et de nul effet ; 3. déclarer le recours du 16 septembre 2011 contre la décision du Conseil communal de la Commune municipale des Breuleux du 19 août 2011 recevable ; 4. sous suite de frais et dépens. En substance, elle prétend que l'absence de double signature sur la décision du 21 juillet 2011 constitue un vice de forme essentiel qui entraîne sa nullité, d'autant que le Conseil communal n'a jamais traité le dossier selon les principes de la procédure administrative, convaincu qu'il s'agissait d'un simple contrat de droit privé. La lettre du 21 juillet 2011 n'a par ailleurs apparemment pas été soumise au Conseil communal ; elle n'a fait l'objet d'aucune procédure préalable, ni d'aucune décision formelle et valide du Conseil communal compétent ; elle est donc d'une nullité absolue. On doit admettre que la décision du 19 août 2011 révoque la décision du 21 juillet 2011 et la remplace par une nouvelle décision conforme, entreprise en temps utile par le recours du 16 septembre 2011. F. Dans sa détermination du 29 mars 2012, la juge administrative s'est référée à sa décision du 15 février 2012. G. Dans sa réponse au recours du 15 juin 2012, la Commune a conclu au rejet de celui-ci, sous suite de frais et dépens. Elle expose que la décision du 21 juillet 2011 a dû être prise dans l'urgence, dans la mesure où la recourante, durant le mois de juillet, a à plusieurs reprises violé ses obligations contractuelles, procédant à des minages dépassant les valeurs-limites d'ébranlement en dépit de mises en garde successives de l'ingénieur devant être consulté avant chaque tir de mine. Le conseiller communal en charge du dossier, B, est lui aussi intervenu à plusieurs reprises auprès de la recourante pour qu'elle respecte ses obligations. Pourtant, le 21 juillet 2011, la recourante a procédé à un nouveau tir de mine, sans que le plan de minage ait été préalablement validé par l'ingénieur, qui souhaitait procéder à une enquête préalablement à tout nouveau tir. Par ailleurs, lors de ce tir, le sismographe a enregistré un vecteur de 8.5 mm/s, avec une fréquence de 18 Hz, soit un dépassement de plus de 40 % de la valeur admise, fixée à 6 mm/s. B a de ce fait ordonné, par courriel, à la recourante

d'immédiatement cesser l'exploitation de la carrière, l'avertissant qu'un courrier suivrait. Une mesure immédiatement exécutoire était ainsi nécessaire. Attendu que le secrétaire communal était en vacances, la mairesse n'avait pas d'autre choix que de signer seule le courrier de résiliation. Si le Conseil avait attendu, il aurait perdu son droit à une résiliation immédiate. La décision du 21 juillet 2011 était donc urgente et le Code de procédure civile (recte : administrative) jurassien ne lui est pas applicable, à l'exception de l'article 6 let. e. Cette décision a du reste été prise par le quorum exigé, puisque, outre la présidente du Conseil communal, trois autres conseillers ont été consultés. Du reste, le Conseil communal, lors sa dernière séance avant les vacances estivales, a décidé que si une nouvelle violation des obligations contractuelles intervenait dans le délai de préavis, la résiliation immédiate serait décidée. La Commune a confirmé les 19 et 25 août 2011 qu'elle considérait la décision du 21 juillet 2011 comme pleinement valable. La recourante était encore en mesure de contester en temps utile la décision du 21 juillet 2011, qui était annulable et pas nulle. A cet égard, la confirmation du 19 août 2011, qui ne fait que reprendre et confirmer la décision du 21 juillet 2011, n'avait pas de portée propre et indépendante de celle-ci. En annexe, elle produit une attestation du 23 mai 2012 signée de trois conseillers communaux qui indiquent avoir été consultés et avoir donné leur accord à la résiliation immédiate du contrat qui liait la Commune à la recourante. H. La recourante a confirmé son recours le 20 juin 2012, niant toute valeur et pertinence à l'attestation du 23 mai 2012. En droit : 1. La compétence de la Cour de céans est donnée en vertu de l'article 160 let. c Cpa. Pour le surplus, interjeté dans les formes et délai légaux par une personne morale disposant manifestement de la qualité pour recourir, le recours est recevable et il y a lieu d'entrer en matière. 2. A titre préalable, il convient de rappeler que le recours ne vise qu'une partie du dispositif du jugement attaqué, à savoir l'irrecevabilité du recours du 16 septembre 2011 et le constat que la décision du 21 juillet 2011 est entrée en force de chose 5 décidée. La recourante considère en effet que cette dernière décision est nulle et que son recours est dirigé contre la décision du 19 août 2011. 3. La juge administrative a constaté que la décision du 21 juillet 2011 était entrée en force, faute d'avoir été attaquée en temps utile. Pour la recourante, cette décision est nulle, dans la mesure où elle ne comporte que la signature de la présidente du Conseil communal. 3.1 Pour déterminer la validité formelle de cette décision, il y a lieu de faire application du droit public, et en particulier du code de procédure administrative (Cpa), comme l'a admis à juste titre la juge administrative. Au demeurant, l'intimée ne conteste plus à ce stade l'application du droit public. 3.2 Selon l'article 85 let. g Cpa, la décision comporte notamment la signature de l'autorité qui a statué. Or, selon l'article 35 al. 3 du règlement d'organisation des Breuleux, le conseil communal représente la commune envers les tiers. Son président et le secrétaire apposent la signature collective qui engage le conseil et la commune. Restent réservées les dispositions légales ou réglementaires confiant cette représentation à une commission permanente ou à un fonctionnaire. Il convient dès lors d'examiner les conséquences du vice qui affecte la décision attaquée. 3.3 Toute irrégularité frappant une décision n'a pas nécessairement de conséquence sur la validité et l'effectivité de celle-ci. On distingue à cet égard la nullité, qui doit être constatée d'office et en tout temps, de l'annulabilité, celle-ci étant la règle et celle-là l'exception. La possibilité de la nullité d'une décision crée en effet une grande insécurité juridique, de sorte qu'elle ne peut être admise qu'exceptionnellement. Trois conditions cumulatives doivent être réalisées, à savoir que le vice doit être particulièrement grave, manifeste ou facilement décelable, tandis que la constatation de la nullité ne doit pas mettre sérieusement en danger la sécurité du droit (cf. TANQUEREL, Manuel de droit

administratif, Genève, Zurich, Bâle 2011, n. 910 et les références ; ATF 137 I 273 consid. 3.1). Cela étant, la nullité ne se déduit pas de règles simples et uniques, mais repose sur une pesée d'intérêts contradictoires (MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3ème éd., Berne 2011, p. 368).

4. 4.1 Si la signature constitue une condition de validité formelle de la décision, elle sert avant tout à confirmer, pour des motifs de sécurité juridique, la conformité formelle et matérielle des exemplaires destinés aux parties avec la décision prise par le tribunal. La signature a pour fonction d'attester que l'acte notifié correspond à la volonté véritable du ou des signataires (ATF 131 V 483 consid. 2.3.3), respectivement de garantir l'authenticité de la décision (BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 282). Dans l'ATF 131 précité, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question des 6 conséquences relatives à un vice au niveau de la signature, à savoir l'annulabilité ou la nullité.

4.2 Selon les jurisprudences cantonales, conformément au principe de la bonne foi, l'inobservation de la règle de la signature n'aura pas de conséquences si le défaut de signature n'est le fait que d'une méprise reconnaissable pour le destinataire de la décision, lorsqu'il sait par exemple que l'autorité a statué dans le sens de l'acte formellement lacunaire qui lui est adressé (RJN 1982 p. 269 consid. 2 et la référence). Le Conseil d'Etat bernois a en particulier considéré qu'une décision du Conseil communal signé par le seul vice-président n'est pas nulle ipso facto (JAB 1977 p. 133 consid. 2). Le Tribunal administratif des Grisons a une jurisprudence tout à fait similaire, retenant qu'un tel vice ne donne même pas lieu à l'annulation de la décision s'il résulte clairement du dossier que l'autorité a effectivement tranché dans le sens de la décision notifiée et qu'il n'en découle aucun désavantage juridique pour l'administré (PVG 1985 p. 214, consid. 1). Le Tribunal administratif valaisan a lui aussi souligné qu'une irrégularité quant à la signature d'un acte administratif n'est une cause d'annulation que s'il y a un doute sur le point de savoir si l'autorité a ou non décidé dans le sens indiqué par l'expédition écrite de son prononcé (RVJ 1980 p. 20). Ainsi, dans un arrêt de 1986, il a annulé une décision non signée à propos de laquelle il n'était pas possible de déterminer de qui elle émanait, à savoir du service des eaux potables ou du conseil communal (RVJ 1986 p. 68 consid. 1c). Le Tribunal fédéral a par ailleurs admis la validité d'une ordonnance de procédure signée par un secrétaire sur ordre du président de la Commission fédérale des maisons de jeu, relevant que le justiciable pouvait, en cas de doute sur l'authenticité de l'acte, s'adresser en temps utile au président de la Commission (TF 2A.15/2005 du 27 mai 2005 consid. 1.2). Selon la doctrine, l'exigence de la signature revêt toutefois un poids déterminant lorsqu'il s'agit d'une décision sur recours ou qu'elle prévoit une obligation à charge de l'administré (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Berne 1997, n. 20 ad art. 52).

5. Dans le cas particulier, il apparaît que la décision a été valablement prise par le Conseil communal des Breuleux. Le quorum était en effet réuni (4 / 7 ; cf. art. 34 et 39 du règlement d'organisation) et à cet égard, rien ne permet de remettre en cause l'attestation du 23 mai 2012. Au vu de l'ensemble du dossier, il était manifeste pour la recourante que la décision émanait bien du Conseil communal et qu'elle correspondait à la volonté de celui-ci. Il ressort en effet clairement des différents éléments au dossier que la collaboration entre la recourante et le Conseil communal était difficile. Celui-ci avait déjà fait état lors d'une séance tenue le 3 mai 2011 de son intention de résilier la convention (PJ 44 Me Willemin). La recourante a par ailleurs reçu un courrier du 9 mai 2011 signé de la présidente du Conseil communal et du secrétaire qui indiquait que le front de la carrière devait être exploité par paliers pour des raisons de sécurité et que toute contravention entraînerait la

cessation de l'exploitation de la carrière (PJ 47). Le Conseil communal, dans un courrier du 17 juin 2011 signé de la mairesse et du secrétaire communal, a formellement dénoncé la convention pour le 31 décembre 2011 (PJ 49). L'Office de l'environnement, dans une lettre du 12 juillet 2011 adressée à la recourante et que la Commune a reçue en copie 7 (PJ 55), a relevé que celle-là ne respectait manifestement pas les exigences des autorités communales et cantonales et qu'il convenait désormais de prendre toutes dispositions utiles et actions correctives nécessaires ; dans le cas contraire, les autorités cantonales se verraient dans l'obligation de suspendre les autorisations en cours, d'ordonner par voie de droit l'application des exigences concernées, voire par une réalisation par substitution. L'Office de l'environnement demandait par ailleurs à la Commune de lui signaler toute infraction de la recourante aux exigences posées pour l'exploitation de la carrière. Quelques jours plus tard, le 20 juillet 2011, la recourante a reçu un courriel de B, conseiller communal en charge du dossier, l'informant que le tir du 15 juillet 2011 avait dépassé les normes et que cela ne devait pas se reproduire (PJ 62). Effectuant un nouveau tir le 21 juillet 2011, la recourante a dépassé les limites, ainsi que cela a été constaté par le consultant (PJ 63). Nanti de cette information, B a immédiatement envoyé un courriel à la recourante lui faisant interdiction immédiate de continuer l'exploitation de la carrière (forage et minage) et précisant qu'un courrier recommandé suivrait (PJ 63). Dans ces circonstances, il n'y avait aucune incertitude pour la recourante quant à l'auteur de la décision du 21 juillet 2011 et quant au fait qu'elle correspondait bien à la volonté du Conseil communal. La décision est par ailleurs rédigée à l'en-tête du Conseil communal et signée de la mairesse, de sorte que l'absence de signature du secrétaire communal ne constitue pas un vice si grave qu'il justifie la nullité de la décision. On ne saurait par ailleurs dire que la Commune a révoqué sa décision du 21 juillet 2011 et l'a remplacée par celle du 19 août 2011. Cette lettre indique que la décision du 21 juillet 2011 a été signée par la seule présidente du Conseil communal en raison de l'urgence mais qu'elle reste tout à fait valable, son contenu étant intégralement confirmé. Le Conseil communal a à nouveau confirmé cette position le 25 août 2011. Quoiqu'il en soit, la recourante n'a subi aucun préjudice du fait de la signature unique, puisqu'en raison des fêtes judiciaires (cf. art. 44a Cpa), elle disposait d'un délai au 14 septembre 2011 pour contester la décision du 21 juillet 2011. Dans ces circonstances, et conformément à la jurisprudence précitée, la décision était annulable, et non pas nulle, de sorte qu'il appartenait à la recourante de la contester en temps utile auprès de la juge administrative. En déposant son recours le 16 septembre 2011, la recourante a agi tardivement. En effet, même si la décision du 21 juillet 2011 ne mentionne pas les voies de droit, il faut souligner qu'elle a été adressée à la recourante par l'intermédiaire de son mandataire, lequel est un avocat inscrit au barreau. Celui-ci avait déjà contesté préalablement la résiliation de la convention intervenue le 17 juin 2011, en formant le 15 juillet 2011 un recours devant la juge administrative. On doit par conséquent admettre que la recourante connaissait la procédure lui permettant de contester valablement cette décision. Elle admet par ailleurs qu'elle n'a pas formé de recours contre cette décision du 21 juillet 2011, ce qui était son choix. Ainsi que cela a été souligné plus haut, elle était tout à fait en mesure de recourir en temps utile puisqu'elle disposait d'un délai au 14 septembre 2011, ce qu'elle n'a pas fait. A cet égard, le courrier du 12 août 2011 ne saurait être considéré comme un recours (cf. consid. 6 infra). 8 Dès lors, le constat, par la juge administrative, de l'entrée en force de la décision du 21 juillet 2012 est bien fondé et le jugement de première instance doit être confirmé sur ce point. 6. Cela étant, la recourante a envoyé un courrier à la Commune le 12 août 2011, à propos duquel celle-ci a pris position les 19 et 25 août 2011. 6.1 Il faut ici

rappeler que la décision du 21 juillet 2011 a été prise dans l'urgence, respectivement l'affaire devait être réglée sur-le-champ par une décision immédiatement exécutoire. Il s'ensuit que le Cpa ne s'applique pas, sous réserve de certaines dispositions mentionnées à l'article 6 let. e Cpa, et notamment la procédure en reconsidération prévue à l'article 91 Cpa. La recourante n'a en particulier pas été invitée à se prononcer avant que la décision du 21 juillet 2011, résiliant les rapports contractuels avec effet immédiat, ne soit prise à son encontre. Au vu des intérêts publics en jeu et de l'ensemble des démarches préalables, cette manière de faire n'est pas critiquable (cf. ATF 135 I 279 consid. 2.6.5) et n'est du reste pas critiquée par la recourante. 6.2 Il apparaît toutefois que celle-ci a envoyé au Conseil communal un courrier le 12 août 2011 dans lequel elle s'exprime sur la résiliation immédiate qui lui a été notifiée. Contestant la validité de la décision du 21 juillet 2011, elle s'exprime également sur les différents éléments qui y ont mené. Dans la mesure où l'article 6 let. e Cpa réserve expressément la procédure en reconsidération, et compte tenu des circonstances dans lesquelles la décision du 21 juillet 2011 est intervenue, en particulier s'agissant du droit d'être entendu de la recourante (cf. consid. 6.1 supra), on doit admettre que la lettre du 12 août 2011 constitue implicitement une telle demande. L'article 91 al. 2 Cpa prévoit en effet la procédure de la reconsidération notamment lorsque le requérant invoque des faits ou moyens dont il ne pouvait se prévaloir lors de la première décision, ce qui apparaît être le cas en l'espèce puisque la recourante n'a pas été invitée à se prononcer. Cette interprétation est confirmée par le recours du

E. 16

septembre 2011, dans lequel la recourante relève que le Conseil communal a refusé « toute reconsidération de sa décision de casser tous rapports contractuels » (cf. p. 7 du mémoire). On peut toutefois regretter que la recourante, assistée d'un mandataire professionnel, ne précise pas expressis verbis l'objectif visé par son courrier. 6.3 Le Conseil communal s'est exprimé sur cette demande implicite en reconsidération dans ses courriers des 19 et 25 août 2011, refusant de revenir sur sa position et confirmant intégralement sa décision du 21 juillet 2011. On doit ainsi admettre que le recours du 16 septembre 2011, en tant qu'il est dirigé contre la décision du 19 août 2011, ainsi que le prétend du reste la recourante, est intervenu en temps utile et on ne saurait retenir qu'il n'est pas dirigé contre une décision au sens de l'article 2 Cpa comme le soutient l'intimée. 7. Le recours doit ainsi être admis dans la mesure où il est dirigé contre la décision d'irrecevabilité du recours du 16 septembre 2011. 9 L'article 118 let. d Cpa prévoit que l'autorité de recours apprécie les cas dans lesquels la décision prise sur demande en reconsidération est sujette à recours. La jurisprudence a précisé à cet égard que l'autorité de recours doit entrer en matière sur un recours lorsqu'il n'apparaît pas d'emblée que les conditions d'une reconsidération ne sont pas données (cf. RJJ 2010 p. 261). Au vu de l'ensemble des éléments au dossier, en particulier du fait que la décision du 21 juillet 2011 a été prise sans que la recourante ait pu faire valoir son droit d'être entendu, on ne saurait dire d'emblée que les conditions d'une reconsidération ne sont pas données. Dès lors, il convient de renvoyer la cause à la juge administrative pour qu'elle entre en matière sur le recours du 16 septembre 2011 en tant qu'il est dirigé contre la décision du

E. 19

août 2011 rejetant la demande en reconsidération. 8. Au vu du sort du recours, il y a lieu de partager les frais de la procédure de deuxième instance par moitié entre les parties (art. 220 al. 1 Cpa). Chacune d'entre elles assumera par ailleurs ses propres dépens pour la procédure

de deuxième instance (cf. art. 229 Cpa). S'agissant des frais et dépens de la procédure de première instance, il appartiendra à la juge administrative de se prononcer sur cette question en fonction du résultat auquel elle aboutira. PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE admet partiellement le recours ; partant, annule le jugement de première instance dans la mesure où il déclare irrecevable le recours du 16 septembre 2011 et met les frais judiciaires de première instance, par Fr 1'500.-, à charge de la recourante ; renvoie la cause à la juge administrative pour procéder dans le sens des considérants ; pour le surplus, rejette le recours dans la mesure où il conteste l'entrée en force de chose décidée de la décision du

E. 21

juillet 2011 ; met les frais de la procédure de deuxième instance, par Fr 1'000.-, à prélever sur l'avance de la recourante, à charge de chacune des parties pour moitié, l'intimée devant rembourser Fr 500.- à la recourante ; dit que chacune des parties assume ses dépens pour la procédure de deuxième instance ; informe les parties des voies et délai de droit selon avis ci-après ; ordonne la notification du présent arrêt : - à la recourante, par son mandataire, Me Werner Gautschi, avocat à La Chaux-de-Fonds ; - à l'intimée, la Commune des Breuleux, par son mandataire, Me Vincent Willemin, avocat à Delémont ; - à la juge administrative du Tribunal de première instance, à Porrentruy. Porrentruy, le 17 septembre 2012 AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE Le président : La greffière : Pierre Broglin Gladys Winkler Docourt Communication concernant les moyens de recours : Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

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