

JU_GERICHTE CON 2012 1 vom 27. April 2012

JU Tribunal cantonal, 2012-04-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_CON_2012_1

FR: JU_GERICHTE CON 2012 1 du 27 avril 2012

IT: JU_GERICHTE CON 2012 1 del 27 aprile 2012

Regeste

Compétence de la Cour administrative pour statuer sur une modification du projet de permis de construire proposée durant la procédure de recours | recours

Erwägungen

E. 11

modification par rapport au projet autorisé et qu'elle est minime. On ne voit pas en quoi cette appréciation serait arbitraire. En tout état de cause, la Cour constitutionnelle n'a pas à examiner le dossier en détail pour, éventuellement, arriver à la conclusion qu'une autre appréciation était envisageable. Il n'apparaît pas manifestement que la demande de modification du permis de construire, qui porte exclusivement sur l'aménagement de pare-balles de hauteur, constitue un nouveau projet de stand de tir. Il apparaît ainsi que les conditions posées par l'article 46 al. 1 DPC ont été respectées, de sorte qu'il convient de conclure que le dossier n'avait pas à être retourné à la Section des permis de construire. Cette conclusion ne signifie pas encore que la Cour administrative est elle-même compétente, en sa qualité d'autorité de dernière instance cantonale, pour statuer en premier lieu sur la demande de modification du permis de construire. 4. Les recourants concluent au renvoi de la cause à la Section des permis de construire en invoquant également le principe de la double instance cantonale, principe qu'ils avaient déjà invoqué dans leur prise de position adressée le 29 septembre 2011 à la Cour administrative avant que celle-ci statue sur sa compétence. 4.1 Dans l'arrêt attaqué, la Cour administrative souligne que son pouvoir d'examen est aussi large que celui de l'autorité délivrant le permis ou que celui du juge administratif, conformément à ce qu'exige l'article 33 al. 3 litt. b LAT, et qu'en droit administratif, le bénéfice de la double instance n'est pas, en tant que tel, une garantie générale de procédure ou un droit constitutionnel des citoyens. Elle s'appuie en outre sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 juin 2011 (TF 1C_394/2010 précité) dans une affaire où l'application de l'article 46 al. 1 DPC était déjà en cause; la Haute Cour relevait que l'article 46 al. 1 DPC n'était pas incompatible avec l'article 33 al. 2 LAT qui impose au moins une voie de recours cantonale contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT, pour autant que le droit d'opposition puisse être exercé par tous les intéressés (consid. 3.2 de l'arrêt du 10 juin 2011 et consid. 2.2 de l'arrêt de la Cour administrative du 17 janvier 2012). Il y a toutefois lieu de relever que le Tribunal fédéral a examiné l'application de l'article 46 al. 1 DPC dans la cause ayant donné lieu à son arrêt du 10 juin 2011 en restreignant son pouvoir d'examen à l'arbitraire, ainsi qu'il le relève au considérant 3.1 (cf. aussi consid. 3.3 dernière phrase où le Tribunal fédéral conclut que l'application de l'article 46 al. 1 DPC n'apparaît pas arbitraire). Sous peine de se voir reprocher un déni de justice, la Cour constitutionnelle ne peut, quant à elle, restreindre son pouvoir d'examen lorsqu'elle est appelée à examiner une question d'organisation telle que celle de la compétence des

autorités. Elle doit au contraire procéder à un contrôle complet et détaillé des dispositions organiques du droit cantonal et, hormis lorsque sont en cause des questions d'appréciation dans l'application du droit matériel comme on l'a vu ci-dessus au sujet de l'importance d'une modification du permis de construire, elle ne peut se limiter à sanctionner uniquement une interprétation insoutenable.

E. 12

4.2 Dans le cadre d'un conflit de compétence entre autorités cantonales, le grief des recourants concernant la violation du principe de la double instance revient, non pas à déterminer si la dernière instance cantonale de recours, en l'occurrence la Cour administrative, dispose d'un libre pouvoir d'examen, ainsi que l'exige l'article 33 al. 3 litt. b LAT, ce qui est le cas à l'évidence (cf. art. 23 al. 3 LCAT), ni si les parties sont en mesure de faire valoir leur droit d'être entendues, ce que garantit indiscutablement l'article 46 al. 1 in fine DPC, mais bien plutôt à savoir si l'article 46 al. 1 DPC respecte les compétences que la loi attribue aux autorités susceptibles d'intervenir successivement dans un litige du droit de la construction, en particulier lorsqu'il s'agit de statuer sur une demande de modification du permis de construire pendant la procédure de recours. La loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) attribue à la Section des permis de construire – sous réserve des compétences de certaines communes en la matière – la compétence de délivrer le permis (art. 17ss LCAT). Etant autorité administrative ordinairement compétente pour délivrer les permis – ainsi que le relève la Cour administrative dans l'arrêt querellé –, la Section des permis de construire l'est également pour statuer en première instance sur les demandes de modification de permis. La décision de la Section des permis de construire peut être portée, par voie de recours, devant le juge administratif, puis devant la Cour administrative (art. 23 LCAT, 159 et 160 litt. c Cpa). Le système légal des voies de recours institue ainsi un double degré de juridiction dans le domaine du droit de la construction. Le principe de la double instance est consacré au plan judiciaire, puisque deux juridictions de rang différent sont susceptibles d'être saisies successivement contre la décision de l'autorité administrative de première instance. L'article 46 al. 1 DPC déroge à ce mécanisme, puisqu'il permet à une autorité de recours de statuer en premier lieu, à la place de l'autorité administrative de première instance, sur une demande de modification du permis. Suivant les cas, cette dérogation est double, puisqu'elle permet non seulement à l'autorité judiciaire de se substituer à l'autorité administrative, mais aussi, lorsque la modification est présentée en cours de procédure devant la Cour administrative, à celle-ci de statuer en premier lieu, de sorte qu'elle n'agit ni sur recours contre la décision de la Section des permis de construire ni sur recours contre la décision du juge administratif. Alors qu'elle est autorité de dernière instance cantonale de recours, la Cour administrative se substitue ainsi à l'autorité administrative de première instance normalement compétente et aucune possibilité de recours n'existe au plan cantonal contre sa décision. Dans sa version actuelle, adoptée lors de la révision totale du décret concernant le permis de construire le 11 décembre 1992, l'article 46 DPC correspond en tous points (sous réserve d'une petite modification rédactionnelle à l'al. 1) à l'article 44 DPC du 6 décembre 1978 adopté par l'Assemblée constituante, lequel a été repris du droit bernois; le décret bernois de 1970 n'a, en effet, pas été modifié sur ce point (cf. JOAC du 19 avril 1979, volume II, no 37 p. 25 et 26). Le droit bernois prévoit lui aussi trois instances successives pouvant statuer sur l'octroi du permis de construire : la compétence incombe en premier lieu au préfet (ou à l'autorité communale

E. 13

compétente dans les communes de 10'000 habitants au moins), puis sur recours à la Direction des travaux publics, dont la décision peut ensuite être attaquée devant le Tribunal administratif (cf. art. 33 et 40 LC/RSBE 721.0). Le législateur bernois a vu le problème relevé ci-dessus, puisqu'à l'article 43 al. 4 du décret du 22 mars 1994 il a expressément prévu que "toute modification est exclue en procédure de recours devant le Tribunal administratif". Selon les commentateurs de cette disposition, le Tribunal administratif ne doit pas pouvoir statuer en premier lieu en tant que dernière instance cantonale sur une modification du projet (ZAUGG/LUDVIG, op. cit., n. 13b ad art. 32). L'article 43 al. 4 DPC BE réserve en outre la compétence du Tribunal administratif de renvoyer l'affaire à l'instance inférieure – à savoir la Direction des travaux publics – pour examen d'une modification de projet ; il peut aussi liquider lui-même la procédure de recours par transaction. Ce faisant, le décret bernois préserve le droit de recours au plan cantonal à l'encontre d'une décision statuant sur une modification du permis de construire présentée durant la procédure de recours.

4.3. Le décret, qui est un acte inférieur à la loi, ne peut être appliqué valablement que s'il est susceptible d'une interprétation conforme au droit supérieur, ce que la Cour constitutionnelle doit contrôler à titre préalable (art. 71 Cpa). Pour effectuer ce contrôle, il convient, dans un premier temps, de déterminer la portée du droit supérieur, en l'occurrence la portée du principe de la double instance dans la procédure relative à l'octroi du permis de construire. Aux termes de la loi (art. 17ss LCAT), la Section des permis de construire statue sur la délivrance du permis, c'est-à-dire sur un projet de construction. En cas de recours contre la décision qui octroie le permis, la contestation a pour cadre l'objet de la décision. On peut en déduire que le principe de la double instance ne s'applique ainsi qu'au projet initial issu de l'autorisation de construire délivrée par l'autorité administrative. Lorsque ce projet subit des modifications importantes durant la procédure de recours au point qu'on se trouve en présence d'un nouveau projet, le principe de la double instance s'applique également. En revanche, en présence de modifications mineures qui n'affectent pas les caractéristiques fondamentales du projet initial (cf. consid. 3.2 ci-dessus), on ne saurait voir dans la loi une exigence imposant au Service des constructions de reprendre une nouvelle procédure d'autorisation de construire. L'application du principe de double instance lorsque seule est en cause une modification mineure du projet initial aurait pour effet d'alourdir et de prolonger de manière disproportionnée la procédure d'octroi du permis. Une telle exigence, au stade de l'examen devant la dernière instance cantonale, serait démesurée, alors que l'essentiel du projet a déjà été validé par l'autorité administrative puis, sur recours, par le juge de première instance. Ce principe n'a dès lors pas à s'appliquer dans ce genre de situation. Quant à savoir si l'affaire doit être renvoyée à l'instance inférieure (juge administratif), c'est au Parlement d'en décider, à l'instar de ce qu'a fait le législateur bernois. Cela étant, l'article 46 al. 1 DPC apparaît conforme à la LCAT. Il s'ensuit que la Cour administrative est compétente pour statuer sur les demandes de modification qui lui sont présentées lorsque les conditions d'application de l'article 46 al. 1 DPC sont réalisées.

E. 14

5. Le recours doit être ainsi rejeté. La procédure devant la Cour constitutionnelle est gratuite (art. 231 al. 1 Cpa). Des dépens ne sont pas alloués, ni aux recourants qui succombent, ni aux intimés (art. 230 al. 1 Cpa).

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