

100.2015.189

BEP/BEJ

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du juge unique du 4 décembre 2015

Droit administratif

B. Rolli, juge
Ph. Berberat, greffier

A. _____
recourant

contre

Municipalité de B. _____

intimée

et

Préfecture du Jura bernois
Rue de la Préfecture 2, 2608 Courtelary

relatif à une décision rendue sur recours par cette dernière le 27 mai 2015
(déli de justice)



En fait:

A.

A. _____ est propriétaire de la parcelle n° [...] du ban de la commune de B. _____, voisine de la zone à planification obligatoire (ZPO) C. _____, qui a fait l'objet d'un plan de quartier approuvé le 22 novembre 2005 par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT).

Par courrier adressé à la municipalité de B. _____ et reçu par cette dernière le 29 août 2012, l'intéressé a demandé de pouvoir consulter le dossier complet du plan de quartier en question, ainsi que celui des permis de construire des constructions érigées dans ce périmètre entre 2007 et 2009. Le 18 septembre 2012, la municipalité lui a indiqué qu'en sa qualité d'opposant, il lui était loisible de consulter le dossier du plan de quartier du 1^{er} au 5 octobre 2012 dans les locaux des services techniques de la commune. Concernant les permis de construire, pour des motifs de protection des données, elle l'a invité à indiquer les parcelles concernées ou leurs propriétaires et les raisons exactes pour lesquelles il estimait avoir un intérêt particulier à devoir consulter ces dossiers. Dans sa réponse du 22 septembre 2012, l'intéressé a déclaré à la chancellerie municipale ne pas accepter la forme et les conditions qui lui étaient fixées pour la consultation des dossiers, et qu'il appartenait au conseil municipal de rendre une décision indiquant le cas échéant les voies de recours qui lui sont ouvertes. Par courriers respectifs des 24 septembre et 5 octobre 2012 (municipalité), ainsi que 26 septembre 2012 (A. _____), les protagonistes ont maintenu leur position. Le 8 octobre 2012, l'intéressé a invité la municipalité à rendre une décision susceptible de recours. Etant sans réponse de la part de la municipalité, l'intéressé lui a adressé en date du 2 décembre 2014 un courrier lui impartissant un délai au 13 décembre 2014 pour rendre une décision, déclarant qu'à cette échéance, il considérerait son silence comme un refus. Dans un courrier du 10 décembre 2014, la municipalité a répondu à l'intéressé qu'elle n'avait pas à se soumettre à un délai ou à une mise en demeure dont elle estimait qu'aucune disposition légale n'autorisait l'intéressé à lui fixer, et a précisé

qu'elle ne donnerait suite à cette affaire que lorsque la préfecture du Jura bernois aurait statué sur la procédure de dénonciation qu'il avait engagée contre le conseil municipal le 21 février 2014. Par courrier du 22 décembre 2014 à la chancellerie municipale, l'intéressé a pris acte du refus de la municipalité de rendre une décision au sujet de sa demande du 8 octobre 2012 et considéré qu'il s'agissait là d'un déni de justice.

B.

Le 26 janvier 2015, A._____ a introduit auprès de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (JCE) un recours pour cause de déni de justice de la part du conseil municipal de B._____ qui, d'après lui, refuserait de façon récurrente de statuer sur ses demandes de consultation du dossier. En date du 30 janvier 2015, la JCE a transmis le recours à la préfecture du Jura bernois comme objet de sa compétence. La municipalité de B._____ a produit son mémoire de réponse le 24 février 2015. Par décision sur recours du 27 mai 2015, la préfecture a déclaré le recours irrecevable pour cause de tardiveté.

C.

Par acte du 20 juin 2015, A._____ a recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA) contre la décision sur recours précitée du 27 mai 2015, concluant implicitement à son annulation. Dans son préavis du 10 juillet 2015, la préfecture du Jura bernois conclut au rejet du recours. La municipalité de B._____ en a fait de même dans son mémoire de réponse du 20 août 2015. Dans ses observations du 10 septembre 2015, le recourant a maintenu son point de vue.

En droit:

1.

1.1 Aux termes de l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21), le TA connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur recours fondées sur le droit public. La décision sur recours rendue le 27 mai 2015 par la préfecture du Jura bernois représente l'objet de la contestation; elle ressortit incontestablement au droit public. Aucune des exceptions prévues aux art. 75 ss LPJA n'étant réalisée, le TA est compétent pour connaître du présent litige (art. 74 al. 1 LPJA en corrélation avec l'art. 35 al. 1 de la loi cantonale du 2 novembre 1993 sur l'information du public [Lin, RSB 107.1]).

1.2 Le requérant est propriétaire de la parcelle n° [...] du ban de B._____, adjacente au périmètre du plan de quartier C._____ dont il demande l'occasion de consulter le dossier sans restriction; il a en outre participé en tant que partie à la procédure devant l'instance précédente. Il est donc particulièrement atteint par la décision sur recours contestée et peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Il a par conséquent qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA). Au surplus, interjeté en temps utile et dans les formes prescrites (art. 32 et 81 LPJA), le recours est recevable, sous réserve de ce qui suit.

1.3 En procédure de recours de droit administratif, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'instance précédente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. En revanche, si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 131 V 164 c. 2.1). Il s'ensuit que les conclusions du recours doivent être prises dans le cadre des questions qui ont été tranchées dans la procédure antérieure. Celles qui en dépassent les limites sont ainsi irrecevables (ATF 122 V 36 c. 2a, 119 Ib 36 c. 1b;

MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, n. 2 ad art. 49 LPJA).

En l'occurrence, l'objet de la contestation consiste dans la décision sur recours rendue par la préfecture du Jura bernois le 27 mai 2015, qui déclare irrecevable le recours pour déni de justice du 26 janvier 2015 pour cause de tardiveté. L'objet du litige dans la présente procédure s'étend tout au plus à la totalité de l'objet de la contestation, mais ne peut aller au-delà. Il ne peut donc viser que la recevabilité du recours devant la préfecture, plus particulièrement la question du délai dans lequel le recours devait être interjeté depuis l'acte de l'intimée visé. Dès lors, la présente procédure ne saurait porter sur un examen matériel d'un éventuel déni de justice commis par l'intimée. Les griefs allégués par le recourant sur ce point – à savoir que malgré ses interventions, l'intimée a manqué à ses obligations et a commis un déni de justice en refusant de statuer sur sa requête de consultation des documents officiels ou archivés concernant le plan de quartier C._____ - s'avèrent donc irrecevables dans le cadre de la présente procédure de recours de droit administratif.

1.4 La compétence pour connaître du présent recours contre une décision sur recours d'irrecevabilité appartient au juge unique de la Cour des affaires de langue française du TA (art. 57 al. 2 let. c en corrélation avec l'art. 54 al. 1 let. c de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

1.5 Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 let. a et b LPJA; il couvre le contrôle des faits et du droit, y compris les violations du droit commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité.

2.

2.1 Dans la décision sur recours contestée, la préfecture a considéré que le recours pour déni de justice du 26 janvier 2015 a été introduit tardivement, et l'a déclaré irrecevable pour ce motif. Le recourant conteste cette interprétation. Il fait valoir en substance que la préfecture admet elle-

même qu'un recours pour déni de justice peut être formé en tout temps et ne doit pas être introduit dans un délai déterminé, alors qu'elle retient simultanément qu'un acte administratif tel qu'un refus exprès de rendre une décision l'autoriserait à restreindre la liberté du recourant quant à la date du dépôt de son recours, sans indiquer les motifs la conduisant à admettre que la lettre de l'intimée du 10 décembre 2014 représentait un tel acte.

2.2 Selon l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et dans un délai raisonnable. La jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) souligne qu'il y a notamment violation de l'art. 29 al. 1 Cst. lorsqu'une autorité judiciaire ou administrative n'entre pas en matière sur une requête qui relève de sa compétence et ne la traite pas, alors qu'il lui incomberait de le faire. Un tel comportement de l'autorité constituée, selon la jurisprudence, un déni de justice formel (ATF 135 I 6 c. 2.1, 117 Ia 116 c. 3a, 114 V 145 c. 3a). L'art. 29 al. 1 Cst. est également violé si l'autorité compétente se montre certes prête à statuer, mais ne le fait pas dans un délai qui paraît approprié au vu de la nature de l'affaire et de l'ensemble des autres circonstances (ATF 117 Ia 193 c. 1c). La question de savoir quel est le délai raisonnable et défendable pour traiter une requête et rendre une décision doit être examinée au regard des circonstances objectives du cas concret, de même que les motifs objectifs pouvant, le cas échéant, justifier un retard (ATF 107 Ib 160 c. 3c). La nature de la procédure, la complexité de la matière et le comportement des parties sont notamment déterminants (ATF 119 Ib 311 c. 5b). En revanche, du point de vue des justiciables, les motifs à l'origine du retard – comportement fautif de l'autorité, nombre de juges ou personnel insuffisants ou autres circonstances – n'ont pas d'importance; seul est déterminant pour eux le fait que l'autorité n'a pas agi ou a agi au-delà d'un délai raisonnable (ATF 108 V 13 c. 4c, 103 V 190 c. 3c).

En droit cantonal bernois, le droit d'obtenir une décision est ancré à l'art. 49 al. 1 LPJA, qui dispose que l'autorité compétente règle d'office ou sur requête les rapports juridiques de droit public en rendant des décisions, à moins que la loi n'y déroge expressément ou ne prévoie la liquidation du

litige par voie d'action. Le 2^e alinéa de la même disposition prévoit que lorsque l'autorité refuse de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision. La doctrine indique quant à elle qu'un recours pour déni de justice ne doit pas être introduit dans un délai déterminé. Mais lorsqu'un acte ou une déclaration de l'autorité donne lieu à un recours pour déni de justice, que ce soit en ordonnant un acte d'administration des preuves que le justiciable estime superflu et ressent comme étant une mesure dilatoire, en suspendant la procédure ou en refusant expressément de rendre une décision ou de poursuivre la procédure, le recours pour déni de justice doit être introduit dans le délai de recours courant à partir de cet acte ou de cette déclaration. Compte tenu du fait que le principe de la bonne foi s'applique aussi en procédure, tous les participants sont tenus de se comporter avec la diligence exigible de leur part et d'agir en temps utile s'ils entendent contester une mesure ou une omission qu'ils estiment injustifiée. En règle générale, le délai de recours ordinaire de 30 jours est déterminant (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, n° 72 ad art. 49 LPJA).

2.3 Au vu du dossier, il convient tout d'abord de constater que le recourant a invité à plusieurs reprises l'intimée à rendre une décision formelle sur sa requête de consultation du dossier du plan de quartier C._____. Dans son courrier du 10 décembre 2014 adressé au recourant (dossier [dos.] recourant [rec.] 18), l'intimée a expressément refusé de donner suite à la demande du recourant jusqu'à ce que la préfecture du Jura bernois ait statué sur une dénonciation déposée par le recourant en date du 21 février 2014. Cela étant, conformément à l'art. 49 al. 2 LPJA précité, la lettre de l'intimée du 10 décembre 2014 doit bien être assimilée à une décision. Le recourant a d'ailleurs lui-même relevé dans son courrier du 22 décembre 2014 que le courrier de l'intimée du 10 décembre 2014 devait être interprété comme un déni de justice. Ce courrier constitue dès lors bien l'acte administratif par lequel l'intimée a refusé de rendre une décision formelle, à l'origine du recours pour déni de justice interjeté le 26 janvier 2015. Or, au vu des considérations qui précèdent (c. 2.2), ce recours devait être introduit dans un délai de 30 jours courant dès le lendemain de la notification du courrier du 10 décembre 2014 de l'intimée au recourant (art. 41 al. 1 et 67 LPJA). Ce dernier a lui-

même reconnu que ce courrier lui avait été notifié le 12 décembre 2014 (dos. préfecture RAD [...]). Conformément à l'art. 41 al. 2 LPJA, le délai de recours a donc commencé à courir le 13 décembre 2014 et a expiré le lundi 12 janvier 2015. Il s'ensuit que le recours interjeté le 26 janvier 2015 auprès de la JCE, soit 14 jours après l'échéance du délai applicable en l'occurrence, est incontestablement tardif et par conséquent irrecevable.

2.4 Pour le surplus, le recourant conteste la compétence de la préfecture du Jura bernois pour rendre la décision sur recours du 27 mai 2015, compétence qui aurait, selon lui, dû être constatée dans une décision incidente. A cet égard, outre le fait que le recourant ne fait pas valoir de motivation topique en relation avec ce grief, il faut souligner que la compétence de la préfecture du Jura bernois à raison de la matière est donnée. En effet, l'acte attaqué consistant dans le courrier de la municipalité du 10 décembre 2014, l'autorité de justice administrative appelée à connaître d'un recours formé contre cet acte est bien le préfet du Jura bernois, conformément à l'art. 63 al. 1 let. a et al. 2 LPJA en corrélation avec l'art. 35 al. 2 Lin et les art. 2 al. 1 let. b LPJA et 39a de la loi cantonale du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil exécutif et de l'administration (LOCA, RSB 152.01; voir en outre YVO SCHWEGLER, *Informations-und Datenschutzrecht*, in: MARKUS MÜLLER/RETO FELLER, éd., *Bernisches Verwaltungsrecht*, 2^e éd. p. 341 n. 42). C'est dès lors à bon droit qu'en date du 30 janvier 2015, la JCE, en application de l'art. 4 al. 1 LPJA, a transmis d'office le recours pour déni de justice du 26 janvier 2015, qui lui avait été adressé, à la préfecture du Jura bernois comme objet de sa compétence.

3.

3.1 Au vu de ce qui précède, le recours de droit administratif du 20 juin 2015 s'avère mal fondé et doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

3.2 Le recourant n'obtenant pas gain de cause, les frais de la présente procédure, fixés forfaitairement à Fr. 1'500.-, sont mis à sa charge. Ils sont compensés avec l'avance de frais fournie (art. 108 al. 1 LPJA).

3.3 Au vu de l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 104 al. 1 et 3 et 108 al. 3 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais de la présente procédure, fixés forfaitairement à Fr. 1'500.-, sont mis à la charge du recourant et sont compensés avec l'avance de frais fournie.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - au recourant,
 - à l'intimée,et communiqué (A):
 - à la préfecture du Jura bernois.

Le juge:

Le greffier:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).