

100.2023.61

BCE/EGC

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

Jugement du juge unique du 9 octobre 2023

Droit administratif

C. Tissot, juge
C. Wagnon-Berger, greffière

1. A. _____
2. B. _____
3. C. _____
4. D. _____
5. E. _____
6. F. _____
7. G. _____
8. H. _____
9. I. _____
10. J. _____
11. K. _____
12. L. _____
13. M. _____
14. N. _____
15. O. _____
16. P. _____
17. Q. _____
18. R. _____
19. S. _____
20. T. _____
21. U. _____
22. V. _____
23. W. _____
24. X. _____
25. Y. _____
26. Z. _____
27. AA. _____
28. AB. _____
29. AC. _____
30. AD. _____
31. AE. _____



- 32. AF. _____
- 33. AG. _____
- 34. AH. _____
- 35. AI. _____
- 36. AJ. _____
- 37. AK. _____
- 38. AL. _____

tous représentés par Me AM. _____

recourants

contre

Commune municipale de Sonvilier

agissant par son Conseil municipal, Rue du Collège 1, 2615 Sonvilier
représentée par Me AN. _____

intimée

et

Préfecture du Jura bernois

Rue de la Préfecture 2, case postale 106, 2608 Courtelary

relatif à une décision sur recours de cette dernière du 12 janvier 2023
(irrecevabilité d'un recours en matière d'initiative communale)

En fait:

A.

Le 27 septembre 2020, le corps électoral de la Commune municipale de Sonvilier a notamment refusé l'adoption d'un plan de quartier valant permis de construire pour un projet de parc éolien. Le 14 décembre 2021, un comité d'initiative a écrit à la commune, afin de lui annoncer qu'il allait récolter des signatures en vue de faire revoter le projet de plan de quartier. L'initiative a été déposée le 21 février 2022 auprès du Conseil municipal, qui l'a validée lors de sa séance du 5 avril 2022. Le Conseil municipal a publié cette information dans la feuille officielle d'avis du 14 avril 2022, indiquant en particulier que le projet serait mis en dépôt public et soumis au vote populaire par la voie des urnes.

B.

Par courrier du 17 juin 2022, une association ayant pour but la sauvegarde du patrimoine naturel régional a demandé à la Commune municipale de Sonvilier si celle-ci considérait l'initiative déposée comme une simple proposition ou comme un projet rédigé de toutes pièces. Elle a requis de la commune qu'elle se détermine dans un délai de dix jours en rendant une décision. Le 22 juin 2022, la commune a répondu en bref que l'initiative en cause avait été considérée comme un projet rédigé de toutes pièces et que cette réponse ne constituait pas une décision. Par acte du 4 juillet 2022, 45 personnes ont contesté ce courrier auprès de la préfète du Jura bernois (ci-après: la préfète). Dans une décision du 12 janvier 2023, celle-ci a déclaré le recours irrecevable.

C.

Le 15 février 2023, A._____, B._____, C._____, D._____,
E._____, F._____, G._____, H._____, I._____,
J._____, K._____, L._____, M._____, N._____.

O._____, P._____, Q._____, R._____, S._____,
T._____, U._____, V._____, W._____, X._____,
Y._____, Z._____, AA._____, AB._____, AC._____,
AD._____, AE._____, AF._____, AG._____, AH._____,
AI._____, AJ._____, AK._____ et AL._____, agissant tous
par une mandataire unique, recourent contre la décision de la préfète du
12 janvier 2023 auprès du Tribunal administratif du canton de Berne. Ils
demandent l'annulation de cette décision et le renvoi de la cause à
l'autorité précédente pour que celle-ci se prononce au fond. Ils requièrent
en outre qu'il soit statué sans frais et que des dépens de Fr. 1'990.- leur
soient alloués. La préfète renonce à se déterminer et renvoie à sa décision,
alors que la Commune municipale de Sonvilier conclut au rejet du recours,
sous suite de frais et dépens. Dans un échange d'écritures ultérieur, les
parties à la procédure ont confirmé leurs conclusions, A._____ et
consorts ayant nouvellement requis un montant de Fr. 2'985.- de dépens.

En droit:

1.

1.1 Le Tribunal administratif connaît, en qualité de dernière instance cantonale, des recours contre les décisions et décisions sur recours fondées sur le droit public, ainsi que des recours en matière de votations et d'élections communales (art. 74 al. 1 et 2 let. c de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA, RSB 155.21]). Dès lors qu'est en l'occurrence litigieuse la recevabilité d'un recours déposé à l'encontre du courrier de l'intimée du 22 juin 2022, respectivement de la publication du 14 avril 2022 du Conseil municipal de l'intimée relative à la validité d'une initiative communale, soit un acte au sens de l'art. 60 al. 1 let. b ch. 2 LPJA, le point de savoir si le Tribunal administratif est compétent sur la base de l'art. 74 al. 1 LPJA ou 74 al. 2 let. c LPJA peut être laissé ouvert. En l'absence d'une exception prévue

aux art. 75 ss LPJA, il est de toute façon compétent pour connaître du présent litige.

1.2

1.2.1 Aux termes de l'art. 79 al. 1 LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a); est particulièrement atteint par la décision ou la décision sur recours attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Selon l'alinéa 2 de cette même disposition, a en outre qualité pour former un recours de droit administratif toute autre personne, organisation ou autorité, qu'une loi ou un décret autorise à recourir. Selon l'art. 79b LPJA, quiconque remplit les conditions énoncées à l'art. 79 (let. a) et jouit du droit de vote dans la commune (let. b) a qualité pour former un recours de droit administratif en matière d'élections et de votations communales.

1.2.2 En l'occurrence, comme le relèvent les recourants et l'intimée, l'ensemble des recourants a pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Certes, le recourant 8 n'apparaît pas sur la décision contestée. Toutefois un nom semblable au sien, mais orthographié différemment y figure. En outre, une procuration à son nom se trouve au dossier de l'autorité précédente. Quant aux recourants 32 et 33, si leurs adresses respectives diffèrent de celles figurant dans la décision de la préfète, les signatures apposées sur les procurations sont néanmoins semblables. Par conséquent, il convient de retenir que les recourants 8, 32 et 33 ont également pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Il n'en demeure pas moins que cette condition de l'art. 79 al. 1 let. a LPJA, par renvoi de l'art. 79b let. a LPJA n'est pas suffisante pour reconnaître aux recourants la qualité pour recourir dans la présente cause. Encore faut-il notamment qu'ils jouissent du droit de vote dans la commune intimée, contrairement à l'avis exprimé par celle-ci dans sa réponse (voir JAB 2022 p. 5 c. 2.9). Or, les recourants 12, 13, 14, 20, 21, 36, 37 et 38 ne bénéficient pas d'une adresse postale dans la commune. On doit toutefois relever, à l'instar de ce que les recourants ont affirmé dans leur réplique, que les habitations de ces huit personnes se trouvent toutes sur le territoire

de l'intimée. Ainsi, on peut retenir que l'ensemble des recourants remplit les conditions de l'art. 79b LPJA. Au surplus, ceux-ci sont particulièrement atteints par la décision d'irrecevabilité de l'autorité précédente et présentent un intérêt digne de protection à l'annulation de cette décision (voir JAB 2017 p. 459 c. 1.2 et les références), si bien qu'il faut leur reconnaître la qualité pour recourir.

1.3 Pour le surplus, interjeté dans les formes et délai prescrits, par une mandataire dûment légitimée, le recours est recevable (art. 15 et 81 al. 1 LPJA; en lien avec le délai de recours prévu par cette dernière disposition, voir c. 3.2.1 ci-dessous).

1.4 Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif 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.

1.5 Le présent jugement, portant sur la recevabilité d'un recours interjeté par-devant la préfète, relève de la compétence du juge unique de la Cour des affaires de langue française du Tribunal administratif (voir les art. 54 al. 1 let. c et 57 al. 2 let. c de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1], par renvoi de l'art. 119 LPJA).

2.

2.1 Dans la décision entreprise, la préfète a considéré que le courrier adressé le 22 juin 2022 par la commune à l'association ayant pour but la sauvegarde du patrimoine naturel régional ne constituait pas un acte susceptible de recours. Elle a ajouté que la publication du 14 avril 2022 revêtait la forme d'un arrêté et que si les recourants avaient l'intention de s'opposer à la recevabilité de l'initiative déposée le 21 février 2022, c'était contre cet acte qu'il leur appartenait de faire recours dans un délai de 30 jours. A toutes fins utiles, elle a encore relevé qu'une telle publication n'était pas soumise à une exigence de forme stricte, de sorte notamment

que l'absence de la voie de recours auprès de la préfète n'était pas préjudiciable pour la commune.

2.2 Pour leurs parts, les recourants estiment que la publication du 14 avril 2022 ne permettait pas de savoir si l'initiative avait été conçue en termes généraux ou revêtait la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Dans la mesure où ce n'est qu'à réception du courrier du 22 juin 2022 qu'ils en ont été informés par la commune, ils sont d'avis que le délai de recours commençait à courir dès ce moment-là. Ils considèrent ainsi que le courrier du 22 juin 2022 constituait un acte en matière d'élections et de votations susceptible de recours, si bien que la préfète aurait dû entrer en matière.

2.3 Le litige porte donc sur le point de savoir si c'est à juste titre que la préfète n'est pas entrée en matière sur le recours déposé devant elle le 4 juillet 2022 en considérant que le courrier du 22 juin 2022 ne constituait pas un acte susceptible d'être contesté.

3.

3.1 L'art. 2 al. 1 let. b LPJA prévoit que sont réputées autorités les organes des communes, de leurs établissements et d'autres collectivités, pour autant qu'elles soient soumises à la loi sur les communes. Conformément à l'art. 63 al. 1 LPJA, la préfète connaît notamment des recours formés contre les décisions d'autorités au sens de l'art. 2 al. 1 let. b LPJA, à moins que la loi ne prévoie le recours à une autre instance (let. a), ainsi que les actes au sens de l'art. 60 al. 1 let. b LPJA, sauf si la loi prévoit le recours à une autre instance (let. b). Aux termes de l'art. 60 al. 1 let. b LPJA, le recours est recevable contre les actes suivants émanant d'autorités au sens de l'art. 2 al. 1 let. b LPJA: 1) actes législatifs, 2) élections et votations ainsi qu'arrêtés et décisions rendus en matière d'élections et de votations, 3) autres arrêtés, lorsqu'aucun autre moyen de droit n'est recevable contre eux.

3.2 En l'espèce, lors de sa séance du 5 avril 2022, dont l'issue a été publiée le 14 avril 2022, le Conseil municipal de l'intimée a constaté que l'initiative visant à faire revoter le projet de plan de quartier avait abouti.

3.2.1 Ce constat signifie que, de l'avis du Conseil municipal, l'initiative en cause remplissait les conditions posées par l'art. 23 al. 2 du règlement d'organisation du 4 juin 2015 de la Commune municipale de Sonvilier (ci-après: RO). Cette disposition prévoit qu'une initiative aboutit si au moins un dixième du corps électoral l'a signée, si elle a été déposée dans le délai de six mois prévu à l'art. 24 RO, si elle est conçue en termes généraux ou revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, si elle contient une clause de retrait exempte de réserve et le nom des personnes habilitées à la retirer, si elle n'est ni contraire à la loi, ni irréalisable et si elle ne se rapporte qu'à un seul objet (voir également art. 15 ss de la loi cantonale du 16 mars 1998 sur les communes [LCo, RSB 170.11]). Un tel constat relatif à la validité d'une initiative communale constitue une décision susceptible de recours au sens de l'art. 60 al. 1 let. b ch. 2 LPJA (arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1P.587/2001 du 11 janvier 2002 c. 1.1, non publié in JAB 2002 p. 433; voir également RUTH HERZOG, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, ad art. 60 n. 73; UELI FRIEDERICH, in Müller/Feller [éd.], *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3^e éd. 2021, ad chap. 4 n. 251; MARKUS MÜLLER, in Arn et al. [éd.], *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern*, 1999, ad art. 93 n. 8). Les actes intervenant en matière d'élections et de votations communales au sens de l'art. 60 al. 1 let. b ch. 2 LPJA concernent un nombre important d'acteurs. Ainsi, de par leur nature, ils ne sont généralement pas notifiés individuellement, mais publiés (RUTH HERZOG, op. cit., ad art. 67 n. 10). La décision du Conseil municipal sur la validité d'une initiative ne constituant pas un acte préparatoire à une votation au sens de l'art. 67a al. 2 LPJA (voir VGE 2014/124 du 30 juin 2014 c. 2.3.2), c'est ainsi sa publication qui fait courir le délai de recours de 30 jours, prévu par l'art. 67 LPJA (RUTH HERZOG, op. cit., ad art. 67 n. 10).

3.2.2 Appliqué au cas d'espèce, cela signifie que la décision du Conseil municipal relative à la validité de l'initiative, publiée le 14 avril 2022, pouvait être contestée par les administrés jouissant du droit de vote dans la commune intimée jusqu'au 16 mai 2022 (art. 65b LPJA et art. 67 LPJA en relation avec l'art. 41 al. 1 et 2 LPJA). Par conséquent, en interjetant un recours le 4 juillet 2022, les recourants n'ont pas respecté le délai de 30 jours prévu par l'art. 67 LPJA, ce qu'ils ne contestent au demeurant pas.

C'est ainsi à juste titre que l'autorité précédente a retenu que ce recours était tardif.

3.3 Les recourants sont toutefois d'avis que la publication était peu claire et nécessitait des explications complémentaires, raison pour laquelle ils se sont adressés à l'intimée, qui leur a répondu par courrier du 22 juin 2022. Ils relèvent avoir contesté ce courrier, qu'ils considèrent comme une décision, dans le délai de 30 jours.

3.3.1 En principe, une publication doit contenir les éléments suffisants permettant d'apprécier le genre et l'ampleur de la cause. C'est cependant uniquement le dispositif de la décision qui doit être publié, à l'exclusion des motifs, comme le prévoit expressément l'art. 44 al. 5 LPJA (JAB 2003 p. 94 c. 3b; MICHEL DAUM, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, ad art. 44 n. 46). En outre, pour les actes ne nécessitant pas de notification écrite, comme c'est le cas pour les décisions en matière d'élections et de votations (voir RUTH HERZOG, op. cit., ad art. 67 n. 10, par renvoi de MICHEL DAUM, op. cit., ad art. 44 n. 2), la publication n'a pas à contenir les voies de recours (MICHEL DAUM, op. cit., ad art. 44 n. 54). Il peut certes arriver qu'un dispositif ne soit pas suffisamment clair. Dans un tel cas de figure, il est alors nécessaire d'interpréter ce dispositif, en particulier à la lumière des motifs (JAB 2016 p. 237 c. 4.1 et les références). Une telle interprétation doit toutefois intervenir dans le cadre de la procédure de recours ordinaire. En effet, une personne qui ne comprend pas une décision doit s'informer quant à son contenu et sa portée. Une absence de compréhension ne donne pas la possibilité au recourant de bénéficier d'une restitution de délai (MICHEL DAUM, op. cit., ad art. 43 n. 14; TF 1P.232/2006 du 3 juillet 2006 c. 3.3).

3.3.2 Sur le vu de ce qui précède, si les recourants étaient d'avis que la décision publiée par l'autorité intimée le 14 avril 2022 n'était pas suffisamment précise et qu'elle ne permettait en particulier pas de savoir si l'initiative considérée comme étant valable par cette autorité avait été conçue en termes généraux ou revêtait la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, il leur appartenait malgré tout de recourir dans le délai légal de 30 jours. Cette prétendue absence de clarté de la publication ne pouvait conduire à leur restituer le délai de recours, en application de l'art. 43 al. 2

LPJA. En outre, compte tenu du principe de l'autorité matérielle de la chose jugée (*res judicata*, voir ATF 144 I 11 c. 4.2 et les références), dans la mesure où la décision du Conseil municipal est entrée en force à l'échéance du délai de recours de 30 jours faisant suite à la publication du 14 avril 2022 (soit le 16 mai 2022), il n'était plus possible pour les recourants d'entamer une nouvelle procédure ordinaire sur la même question de la validité de l'initiative (JAB 2017 p. 459 c. 4.6.1 et les références). C'est par conséquent à bon droit que la préfète n'a pas considéré le courrier du 22 juin 2022 comme une décision susceptible de recours.

3.3.3 A ce propos, on peut encore relever que s'il avait fallu considérer la demande faite à l'intimée le 17 juin 2022 comme une demande de rectification au sens de l'art. 59 LPJA, force serait de constater l'absence de conséquence de cette demande sur la présente cause. En effet, cette dernière disposition prévoit que si le dispositif de la décision doit être rectifié en raison d'une faute rédactionnelle ou incombant à la chancellerie, le délai pour faire valoir le moyen de droit recommence à courir. Toutefois, le dépôt d'une demande de rectification d'une décision n'a pas d'incidence sur le délai de recours de celle-ci, si bien que lorsque, comme en l'espèce par courrier du 22 juin 2022, l'autorité choisit de ne pas traiter cette demande, la décision initiale ne peut plus être contestée passé ce délai (MARKUS MÜLLER, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2^e éd. 2020, ad art. 59 n. 9). Certes, une telle décision rejetant ou déclarant irrecevable une demande de rectification doit pouvoir faire l'objet d'un recours. Ce recours ne peut cependant concerner que la question de l'absence de rectification (MARKUS MÜLLER, op. cit., ad art. 59 n. 10). Or, dans leur recours à la préfète du 4 juillet 2022, les recourants n'ont aucunement fait référence à une éventuelle rectification, mais ont uniquement contesté le fond, c'est-à-dire l'initiative du 21 février 2022. Par conséquent, on ne saurait faire grief à l'autorité précédente de ne pas avoir examiné cette question. Quand bien même elle l'aurait fait, elle ne serait pas arrivée à une autre conclusion que l'irrecevabilité du recours, dans ce cas faute de motivation suffisante (MICHEL DAUM, op. cit., ad art. 32 n. 27 et les références).

3.4 Ainsi, sur le vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, force est donc de constater que c'est à juste titre que l'autorité précédente a refusé d'entrer en matière sur le recours des intéressés. Ceux-ci n'ont en effet pas contesté la décision de l'intimée du 5 avril 2022, publiée le 14 avril 2022, consistant à valider l'initiative visant à faire revoter le plan de quartier valant permis de construire pour un projet de parc éolien, dans le délai légal de 30 jours. En outre, ils n'ont pas fait valoir de motifs de restitution de délai valables et ne pouvaient au demeurant demander à la commune qu'elle rende une nouvelle décision sur le même objet, même si la première décision n'était, à leurs yeux, pas suffisamment précise. Dans cette mesure, leur recours doit être rejeté.

4.

Dans la décision sur recours contestée, la préfète a mis les frais à la charge des recourants ayant procédé devant elle, en application de l'art. 108 al. 1 LPJA. Elle a notamment expliqué qu'il ne s'agissait pas d'une procédure de recours qui excluait la perception de frais de procédure, conformément à l'art. 108a LPJA. Pour leurs parts, les recourants contestent ce point de vue et demandent l'application de cette dernière disposition à la présente cause.

4.1 A teneur de l'art. 108a al. 1 LPJA, il n'est pas perçu de frais pour les procédures de recours en matière de votations et d'élections communales, sous réserve des cas de recours dilatoire ou téméraire. La notion de "recours en matière de votations et d'élections communales" est notamment la même que celle de l'art. 60 al. 1 let. b ch. 2 LPJA (RUTH HERZOG, op. cit., ad art. 108a n. 3). L'art. 108a al. 1 LPJA ne concerne par ailleurs que les frais de procédure, à l'exclusion des dépens, l'al. 3 de cette disposition prévoyant expressément que le droit au remboursement des dépens est régi par la LPJA (RUTH HERZOG, op. cit., ad art. 108a n. 2).

4.2 En l'occurrence, comme on l'a vu précédemment (voir c. 3.2.1 ci-dessus), une décision validant une initiative communale, telle celle prise par l'intimée le 5 avril 2022 et publiée le 14 avril 2022, constitue une décision rendue en matière de votations et d'élections communales. Par

conséquent, un recours interjeté contre cette décision, s'il n'est pas dilatoire ou téméraire, entraînera une procédure exempte de frais, en application de l'art. 108a al. 1 LPJA. Certes, les recourants n'ont pas directement contesté la décision du 5 avril 2022 de l'intimée, mais demandé à celle-ci qu'elle rende une seconde décision sur le même objet. Toutefois, le courrier du 22 juin 2022 ne constituant pas une décision, il convient de considérer que le recours interjeté par les intéressés le 4 juillet 2022 devant la préfète est en réalité un recours tardif contre la décision du 5 avril 2022, ce que l'autorité précédente a d'ailleurs également constaté. Cela est au demeurant confirmé par la teneur de ce recours, qui s'en prend sur le fond à l'objet décidé le 5 avril 2022 par l'intimée. Dans ces conditions, c'est à tort que la préfète a renoncé à appliquer l'art. 108a al. 1 LPJA et qu'elle a prélevé des frais de procédure auprès des recourants ayant procédé devant elle dans sa décision sur recours contestée. Il convient donc d'admettre le recours sur ce point et de réformer la décision du 12 janvier 2023 en ce sens qu'il n'est pas perçu de frais de procédure.

5.

5.1 Compte tenu des considérants qui précèdent, il n'est pas perçu de frais pour la présente procédure (art. 108a al. 1 LPJA).

5.2 Du fait qu'ils obtiennent partiellement gain de cause, les recourants, assistés d'une avocate, ont droit au remboursement d'une partie de leurs dépens (art. 104 al. 1 et 3, 108 al. 3 et 108a al. 3 LPJA). S'agissant de la présente instance, compte tenu de ce gain de cause partiel, de même que de la difficulté et de l'importance de la cause, les dépens (réduits) des recourants sont fixés forfaitairement à Fr. 1'000.- (débours et TVA inclus), ces dépens étant à la charge de l'intimée (art. 108 al. 3 LPJA). La commune intimée ne motive quant à elle aucunement une exception au principe selon lequel elle n'a normalement pas droit à des dépens (art. 104 al. 4 LPJA [dans sa version en vigueur jusqu'au 31 mars 2023, voir art. T2-1 LPJA]), de sorte qu'il n'y a pas lieu de lui en allouer.

Par ces motifs:

1. Le recours est partiellement admis. La décision sur recours de la préfète du 12 janvier 2023 est annulée en tant qu'elle met des frais de procédure, d'un montant forfaitaire de Fr. 400.-, à la charge des recourants ayant procédé devant l'autorité précédente, solidairement entre eux. Pour le surplus, le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure pour la présente instance.
3. La Commune municipale de Sonvilier versera un montant forfaitaire de Fr. 1'000.- (débours et TVA compris) aux recourants à titre de participation à leurs dépens pour la procédure devant le Tribunal administratif.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - aux recourants, par leur mandataire,
 - à la Commune municipale de Sonvilier, par sa mandataire,
 - à la Préfecture du Jura bernois.

Le juge:

La greffière:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification, 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).