

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 313-2015

Type d'intervention: Motion

Motion ayant valeur de directive: ☐

N° d'affaire: 2015.RRGR.1191

Déposée le: 17.12.2015

Motion de groupe: Non

Motion de commission: Oui

Déposée par: CIAT (Kropf, Bern) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non

Urgence accordée:

N° d'ACE: 715/2016 du 15 juin 2016

Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Classification: Non classifiée

Proposition du **Rejet**

Conseil-exécutif:



Meilleure protection contre les actions dilatoires

Le Conseil-exécutif est chargé de proposer les adaptations de la législation nécessaires pour offrir une meilleure protection contre les actions dilatoires.

A cet effet, les principes suivants doivent être pris en compte :

- Si une personne n'a aucune chance de succès dans une procédure d'opposition ou de recours et que la partie requérante est en mesure de faire valoir de manière crédible un dommage lié à la poursuite de la procédure, cette partie peut demander auprès du Tribunal administratif que la partie recourante soit contrainte de fournir la garantie des coûts déjà encourus et encore prévisibles.
- Le tribunal statue sur la demande en garantie des coûts dans les dix jours. Le délai imparti pour fournir la garantie sera également de dix jours.
- Si la partie recourante ne paie pas la somme exigée dans les délais, l'autorité compétente n'entrera pas en matière sur son opposition ou son recours.
- La décision rendue au sujet de l'affaire sera déterminante pour ce qui adviendra de la garantie fournie.
- Le droit à l'assistance judiciaire est réservé.

Développement :

Dans l'état actuel du droit, la réalisation de certains projets qui sont utiles et qui ne présentent aucun risque peut être retardée ou rendue impossible par l'opposition formée par un individu sans grande perspective d'aboutir. Aussi, il n'est pas rare que même avant le dépôt de la demande du permis de construire, les opposants menacent d'aller jusqu'au Tribunal fédéral. Ils peuvent le faire car, hormis les frais d'avocat, la procédure de recours ne présente pas de risque particulier alors qu'elle est toujours la cause de retards. Or, les personnes ayant formé un projet de construction encourent de ce fait non pas seulement des frais d'avocat mais d'autres frais liés à l'activité économique que constitue leur projet. Dans la procédure d'octroi du permis de construire, les risques sont souvent mal répartis. La présente motion a pour but de remédier à ce déséquilibre dans la répartition des risques sans pour autant mettre en péril la protection juridique.

Les articles 45, 62, alinéa 2 et 69, alinéa 1 de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21) règlent la mise à contribution abusive des autorités. Ainsi, les « écrits de nature chicanière ou tendant à une mise en œuvre abusive de la procédure sont irrecevables ». Cela n'empêche pas la formation de nouvelles oppositions dans le seul but malintentionné de retarder les procédures (comme la procédure d'octroi du permis de construire), ce qui fait traîner les projets en longueur et augmenter les coûts. Manifestement les dispositions actuelles ont un effet trop peu dissuasif sur les querulents : le risque de sanctions est trop souvent accepté.

Dès lors, la présente motion a pour but la mise en place d'une réglementation qui permette à la partie requérante d'obtenir la garantie des coûts par les opposants. La condition d'une telle sécurité doit être que

- la partie recourante n'ait aucune chance d'avoir gain de cause dans la procédure d'opposition ou de recours ;
- que la partie requérante puisse faire valoir un dommage lié à la poursuite de la procédure ;
- qu'il ne s'agisse pas d'un cas d'assistance judiciaire.

L'obligation pour la partie recourante de fournir une garantie pour les dépens de la partie requérante doit la placer devant la réalité concrète du risque des coûts et ainsi l'amener à réfléchir encore une fois. Il est probable que du coup, le nombre des recours sans perspective de réussite diminuera. Cela permettra d'aboutir plus vite à des décisions valables.

Du point de vue politique et juridique, il est essentiel que personne ne soit privé de son droit.

Réponse du Conseil-exécutif

Le fait que toute personne touchée dans ses intérêts dignes de protection par une prescription cantonale ait le droit de s'y opposer par la voie du recours est un principe fondamental d'un Etat de droit. La mise en place d'obstacles de type financier sous la forme d'importantes avances de frais ou de sûretés nuit au droit de tout citoyen et de toute citoyenne à bénéficier de la protection juridique qui découle des garanties de procédure prévues par l'article 29 de la Constitution fédérale (Cst.). Ce dernier prévoit que quiconque a droit à ce que sa cause soit traitée équitablement. Ce droit est violé dès lors que l'obligation de fournir des sûretés entraîne, pour les personnes de condition modeste, un accès restreint aux tribunaux. Les premières personnes touchées par cette mesure seraient avant tout les représentants de la classe moyenne qui, d'une part, ne peu-

vent pas prétendre à une assistance judiciaire gratuite et, d'autre part, ne disposent pas des moyens financiers nécessaires au versement de sûretés suffisantes dans les cas de recours présentant des risques.

Le droit qui découle de l'article 29 Cst. intègre également la possibilité d'épuiser les voies de recours, même si la cause paraît dénuée de toute chance de succès. Le fait que des recourants succombent entièrement en procédure d'opposition et en procédure de recours interne à l'administration ne permet nullement de conclure à un comportement dilatoire.

En outre, plusieurs autres instruments permettent déjà de répondre aux préoccupations exprimées par le motionnaire.

La loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21) comprend ainsi différentes dispositions qui doivent empêcher d'emblée les recours dilatoires et téméraires et qui prévoient par ailleurs un traitement spécial des recours de ce type.

Selon l'article 46 LPJA, une amende disciplinaire de 1000 francs au plus et, en cas de récidive, de 3000 francs au plus peut être prononcée lorsque des personnes engagent un procès téméraire.

Si l'autorité compétente estime qu'un écrit est de nature chicanière ou tend à une mise en œuvre abusive de la procédure, elle le déclare irrecevable (art. 45 LPJA). Selon la pratique en vigueur, un acte de procédure est considéré comme abusif en particulier s'il a pour seul objectif de nuire de manière notoire à l'autre partie. En pareil cas, l'autorité d'instruction peut renoncer à un échange de mémoires et rendre rapidement une décision d'irrecevabilité.

Conformément à l'article 105, alinéa 2 LPJA, la partie recourante doit en principe verser une avance de frais lors d'une procédure devant le Tribunal administratif. Cette disposition répond également au souhait de l'auteur de la motion de rendre la partie recourante attentive au risque financier encouru. La disposition prévoyant que la partie qui succombe doit prendre en charge aussi bien les frais de procédure que les dépens qui reviennent à la partie qui obtient gain de cause est déjà ancrée dans la LPJA. Elle attire l'attention des recourants sur le risque financier que comporte un échec du recours.

En outre, la partie adverse peut déjà demander, à l'heure actuelle, que des sûretés soient fournies pour les dépens si la partie recourante n'a pas de domicile en Suisse ou que son insolvabilité est établie (art. 105, al. 3 LPJA). Cette possibilité doit permettre d'éviter à la partie adverse, assistée par un avocat, de devoir supporter ses dépens alors même qu'elle a obtenu gain de cause. Précisons que cette dernière est généralement engagée contre sa volonté dans une procédure de recours. Si elle est assistée par un avocat, elle risque par ailleurs de ne pas pouvoir recouvrer l'indemnité de partie qui lui revient. L'obligation, pour l'autre partie, de fournir des sûretés doit la protéger de ce risque, lorsque des indices laissent supposer que le versement ultérieur de l'indemnité de partie est menacé.

Enfin, selon l'article 68, alinéa 2 LPJA, l'autorité qui rend la décision peut, pour de justes motifs, ordonner qu'un recours éventuel n'ait pas d'effet suspensif. Est notamment réputé juste motif un intérêt privé à ce qu'une décision favorable prenne immédiatement effet, pour autant qu'un examen sommaire révèle que le recours est manifestement mal fondé (art. 68, al. 5, lit. *b* LPJA).

Le motionnaire est d'avis qu'une extension importante, par rapport à la situation actuelle, de l'obligation de verser des sûretés permettrait de parvenir plus rapidement à des décisions de

force exécutoire, mais son hypothèse est erronée. Au contraire, une disposition de ce type ne ferait que prolonger les procédures : le motionnaire part du principe, avec raison, qu'il faudrait statuer sur la demande de sûreté sous la forme d'une décision incidente. La partie recourante aurait de ce fait une nouvelle possibilité de recourir au Tribunal fédéral, ce qui retarderait encore la procédure.

Destinataire

- Grand Conseil