



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

CST 1 / 2016

Président : Jean Moritz
Juges : Sylviane Liniger Odiet, Daniel Logos, Philippe Guélat et Gérald Schaller
Greffier : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 3 MAI 2016

dans la procédure en contrôle de la constitutionnalité des articles 19 al. 4 et 71 al. 3 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) et de l'article 54 al. 2 du décret concernant le permis de construire (DPC) adoptés par le Parlement le 9 décembre 2015, introduite par les dix députés suivants :

Berdats Christophe, Sur l'Ergau 54K, 2946 Miécourt
Bourquard Jean, Rotatte 13, 2345 Les Breuleux
Daep Josiane, Maigières 1, 2823 Courcelon
Ernst Hans-Jörg, Le Borbet 21, 2950 Courgenay
Gelso Esther, Rue de Chêtre 14, 2800 Delémont
Hennequin Erica, Le Borbet 21, 2950 Courgenay
Macchi-Berdats Murielle, Rue du 23-Juin 38, 2800 Delémont
Macquat Fabrice, Rue du Cras 24, 2822 Courroux
Schaffter Emmanuelle, Alfred-Comte 18, 2800 Delémont
Terrier Christophe, Rue du Nord 28, 2854 Bassecourt

- tous représentés par **Mes Stéphane Voisard et Maxime Rocafort**, avocats, à Genève,

requérants.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. Le 9 décembre 2015, le Parlement a adopté, en deuxième lecture, une modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire et du décret concernant le permis de construire.

La loi du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT/RSJU 701.1) est modifiée comme il suit :

Article 19, alinéa 4 (nouveau)

⁴En procédure d'opposition, le requérant supporte les frais relatifs à la séance de conciliation, à moins que l'opposition soit manifestement irrecevable ou manifestement infondée, auquel cas ceux-ci sont mis à la charge de l'opposant. En cas d'échec de la conciliation, les frais subséquents sont mis à la charge de l'opposant qui succombe s'il les a occasionnés sans nécessité.

Article 71, alinéa 3 (nouveau)

³En cas d'opposition manifestement irrecevable ou manifestement infondée, les frais relatifs à la séance de conciliation sont mis à la charge de l'opposant. En cas d'échec de la conciliation, les frais subséquent sont mis à la charge de l'opposant qui succombe s'il les a occasionnés sans nécessité.

Le décret du 11 décembre 1992 concernant le permis de construire (DPC/RSJU 701.51) est modifié comme il suit :

Article 54, alinéa 2 (nouvelle teneur)

²En procédure d'opposition, le requérant supporte les frais relatifs à la séance de conciliation, à moins que l'opposition soit manifestement irrecevable ou manifestement infondée, auquel cas ceux-ci sont mis à la charge de l'opposant. En cas d'échec de la conciliation, les frais subséquents sont mis à la charge de l'opposant qui succombe s'il les a occasionnés sans nécessité.

Ces textes ont été publiés au Journal officiel no 45 du 16 décembre 2015 (p. 977 et 978).

- A.2 L'article 19 LCAT actuellement en vigueur qui a pour objet la publication des demandes de permis de construire et l'opposition, de même que l'article 71 LCAT actuellement en vigueur relatif au dépôt public des plans et prescriptions communales en matière de construction, ne contiennent aucune règle sur la répartition des frais de la conciliation. Cette question est réglée à l'article 54 al. 2 DPC dont la teneur est la suivante : *En procédure d'opposition (art. 22ss), le requérant supporte les frais relatifs à la séance de conciliation. En cas d'échec de la conciliation, les frais subséquents sont mis à la charge de l'opposant qui succombe s'il les a occasionnés sans nécessité.*
- B. Par requête du 18 janvier 2016, dix députés et suppléants, à savoir Christophe Berdat, Jean Bourquard, Josiane Daepf, Hans-Jörg Ernst, Esther Gelso, Erica Hennequin, Murielle Macchi-Berdar, Fabrique Macquat, Emmanuelle Schaffter et Christophe Terrier, ont demandé le contrôle de la constitutionnalité de ces modifications. Ils concluent à ce qu'il soit constaté que les articles 19 al. 4 et 71 al. 3 LCAT, ainsi que l'article 54 al. 2 DPC sont contraires au droit fédéral et à la Constitution cantonale ; partant, ils en demandent l'annulation.

Les requérants se plaignent d'une violation du principe de l'unité de la matière dans la mesure où les dispositions incriminées ont été incluses dans un projet de loi relatif

à l'élection des magistrats de l'ordre judiciaire n'ayant aucun lien matériel avec leur objet. Ils considèrent par ailleurs que la répartition des frais instituée par les dispositions attaquées ne permettra plus à la procédure d'octroi du permis de construire et à celle d'adoption des plans de satisfaire aux garanties minimales de procédure du droit fédéral et de la Constitution cantonale.

- C. Dans sa détermination du 9 février 2016, le Gouvernement a conclu au rejet de la requête et à ce qu'il soit constaté que les articles 19 al. 4, 71 al. 3 LCAT et 54 al. 2 DPC sont conformes au droit supérieur.
- D. Le Bureau du Parlement a produit les documents préparatoires des modifications législatives entreprises (Message du Gouvernement, extraits des procès-verbaux de la Commission de justice et extraits du Journal des débats des séances de première et seconde lectures).
- E. Dans leur mémoire de réplique du 24 février 2016, les requérants ont persisté dans leurs conclusions.
- F. Le 8 mars 2016, le Gouvernement a déposé une duplique spontanée.

En droit :

1. A teneur de l'article 178 litt. c Cpa, dix députés ont qualité pour former une requête en contrôle de la constitutionnalité des lois ; la qualité pour requérir le contrôle de la validité d'un décret est également reconnue à dix députés (art. 191 Cpa qui renvoie à l'article 178 Cpa).

La qualité des députés pour saisir la Cour constitutionnelle selon l'article 178 litt. c Cpa est subordonnée à la condition que les intéressés agissent en consorité et que le nombre de consorts requis soit atteint (MORITZ, Contrôle des normes : la juridiction constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne, in RDAF 2005 I 1 no 58). Tel est le cas en l'espèce. Par ailleurs, tous les requérants sont membres du Parlement jurassien pour la législature ayant débuté le 1^{er} janvier 2016 et étaient déjà députés ou suppléants lors de l'adoption des dispositions contestées (sur cette question, cf. ibidem, no 59 et MORITZ, La juridiction constitutionnelle dans le canton du Jura, 1993, p. 53). Pour le surplus, la requête a été introduite dans les quinze jours qui suivent la publication des dispositions attaquées au Journal officiel (art. 179 Cpa), compte tenu de la suspension des délais durant les fêtes judiciaires du 18 décembre au 2 janvier inclus, laquelle est également applicable devant la Cour constitutionnelle (art. 44a al. 1 Cpa).

La requête est ainsi recevable.

2. La Cour constitutionnelle contrôle si les dispositions attaquées sont conformes au droit qui leur est supérieur (art. 185 al. 1 et 196 al. 1 Cpa). Elle est cependant limitée

dans son examen aux griefs invoqués dans la requête, sauf cas où l'acte attaqué est manifestement contraire au droit supérieur (art. 185 al. 2 et 196 al. 2 Cpa).

- 2.1 Le contrôle abstrait auquel procède la Cour constitutionnelle est tout d'abord matériel, en ce sens que la juridiction constitutionnelle jurassienne confronte le contenu normatif des dispositions attaquées avec les règles de référence de droit supérieur, dans le but d'établir s'il y a concordance ou absence de concordance entre des dispositions qui sont dans un rapport hiérarchique (cf. RJJ 1991, p. 115 consid. 2 ; MORITZ, *La juridiction constitutionnelle dans le canton du Jura*, 1993, no 4, p. 5).

Le contrôle des normes peut aussi être formel ; en ce cas, le juge constitutionnel vérifie que les règles de procédure qui président à la création des normes ont été respectées : les normes doivent avoir été adoptées dans les formes prescrites et par l'organe compétent pour adopter un acte normatif du niveau formel requis (ibidem ; BROGLIN/WINKLER *DOCOURT*, *Procédure administrative, principes généraux et procédure jurassienne*, 2015, no 703 et réf. cit.). Cependant, n'importe quelle irrégularité ne peut conduire à l'annulation d'une norme. Pour aboutir à ce résultat, le vice formel doit être important ; par exemple, la violation des dispositions réglementaires sur le déroulement des débats du Parlement qui n'exercent pas une influence décisive sur l'adoption d'une disposition légale ne peut conduire à son invalidation. En revanche, on se trouve en présence d'un vice formel important lorsque, par exemple, une disposition légale a été adoptée par le Parlement alors que le quorum n'était pas atteint ou lorsque la décision n'a pas été prise à la majorité absolue des votants, quand bien même ces exigences ne résultent pas de la Constitution cantonale (MORITZ, in *RDAF* 2005 I 1 précité, no 35 ; CST 2/2015 du 11 juin 2015 consid. 2.2.2) et, bien évidemment, lorsque la norme légale ou le décret incriminé n'a pas fait l'objet de deux lectures, contrairement à ce que prescrit l'article 83 al. 3 CJU (sur l'exigence de la double lecture, cf. CST 7/2015 du 9 février 2016).

- 2.2 Dans le contrôle abstrait des normes, la Cour constitutionnelle n'entre pas en matière sur des griefs qui relèvent de l'opportunité. En effet, il n'incombe pas à la juridiction constitutionnelle de revoir le choix effectué par le législateur entre plusieurs solutions ou entre diverses variantes conformes au droit supérieur (cf. BOLKENSTEYN, *Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales*, thèse 2014, p. 218 et arrêts cités de la Cour constitutionnelle). Lorsqu'il existe plusieurs possibilités de mettre en œuvre le droit constitutionnel et que le législateur dispose à cette fin d'une marge d'appréciation, le choix qu'il opère relève en effet de l'opportunité politique et ne peut dès lors être revu par la Cour constitutionnelle, du moins lorsque ce choix est conforme à la Constitution (RJJ 2005, p. 259 consid. 2.2.1).

Quand bien même les modalités de mise en œuvre du contrôle des normes permettent à un groupe parlementaire ou à dix députés ainsi qu'au Gouvernement et à trois communes de saisir la Cour constitutionnelle pour des motifs politiques ou idéologiques qui relèvent souvent de l'opportunité, cela ne signifie pas pour autant que l'arrêt de la Cour sera fondé sur de tels motifs ; dans l'examen auquel elle

procède, seuls des motifs juridiques entrent en considération (CST 1/2015 du 19 mars 2015 consid. 2.2.2 et réf. cit.).

En résumé, l'opportunité que la Cour constitutionnelle se refuse à revoir peut résider dans les solutions politiques choisies par le législateur dans un domaine déterminé et dans des choix qui relèvent de la politique législative. Ces choix échappent à la connaissance de la Cour qui se doit de respecter la marge de manœuvre du législateur lorsqu'ils ne sont pas contraires au droit supérieur.

- 2.3 Conformément à l'article 127 Cpa (auquel renvoie l'alinéa 4 de l'art. 182 Cpa), la requête doit être motivée. L'exigence de motivation n'est cependant pas très élevée ; il suffit que, sur la base des allégués des requérants, la Cour constitutionnelle puisse comprendre sur quel point et pour quelle raison les normes attaquées sont contestées. Cette exigence implique que les requérants exposent, même sommairement, en quoi les motifs et les principes constitutionnels qu'ils invoquent sont violés. A défaut, il ne peut être entré en matière sur leurs griefs (CST 2/2015 du 11 juin 2015 consid. 2.2.1 ; 1/2015 du 19 mars 2015 consid. 2.1.3 ; RJJ 2009, p. 281 consid. 2.1).
3. Dans un premier grief, les requérants allèguent une violation du principe de l'unité de la matière au motif que les dispositions attaquées ont été adoptées dans le cadre d'un projet législatif destiné à réaliser une motion tendant à la révision du mode d'élection des magistrats de l'ordre judiciaire. Selon eux, les dispositions qu'ils incriminent ne présentent aucun rapport intrinsèque avec l'objectif recherché par la révision de la loi d'organisation judiciaire de dépolitiser la magistrature.

Ce grief est irrecevable dans la présente procédure.

En effet, l'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 Cst). Selon la définition consacrée, le principe de l'unité de la matière interdit de mêler, dans un même objet soumis au vote populaire, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit ainsi exister entre les diverses parties d'un objet soumis au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (cf. parmi d'autres ATF 137 I 200 consid. 2.2 et nombreux arrêts cités).

Le principe de l'unité de la matière pose donc des exigences en relation avec l'exercice des droits politiques afin de garantir la liberté de vote des citoyens. Il ne saurait être invoqué dans le cadre d'une procédure en contrôle des normes, laquelle vise à vérifier la conformité matérielle de l'acte attaqué à une norme de rang supérieur. L'objet de la présente procédure ne concerne en rien la liberté de vote des

citoyens et le fait que les articles 19 al. 4 et 71 al. 3 LCAT sont exposés au référendum facultatif n'y change rien. Par ailleurs, les requérants n'invoquent aucune irrégularité dans le processus suivi par le Parlement lors de l'adoption des normes attaquées ; ils ne relèvent aucun vice de procédure et ils ne prétendent pas que les exigences découlant du principe de l'unité de la matière s'imposeraient au Parlement dans la conduite de ses débats.

Au demeurant, il ressort clairement des documents fournis par le Bureau du Parlement que les dispositions attaquées ont fait l'objet de délibérations et de votes distincts des autres textes qui étaient soumis au Parlement en même temps, de sorte qu'il importe peu que le Gouvernement les aient proposées de sa propre initiative (art. 90 al. 1 CJU) dans un message unique, lequel incluait effectivement divers projets de révisions législatives. En outre, les actes attaqués, en particulier la révision partielle de la LCAT, ont été publiés au Journal officiel et ont été munis de la clause référendaire séparément. Dès lors, même recevable, le grief des requérants serait infondé.

4. Les requérants reprochent ensuite aux dispositions attaquées d'être contraires aux garanties générales de procédure découlant de l'article 29 al. 1 Cst., à teneur duquel toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable.

Sur ce terrain, ils invoquent pêle-mêle :

- le formalisme excessif qui découlerait des normes attaquées ;
- la violation du principe de proportionnalité, aux motifs que les buts poursuivis par les normes incriminées, à savoir le désir des autorités de percevoir davantage d'émoluments et leur souci de réduire les oppositions de masse, ne justifient pas l'atteinte qu'elles portent aux garanties générales de procédure ; s'agissant de la réduction des oppositions de masse, ils sont d'avis que cet objectif n'est pas "souhaitable" du point de vue de l'intérêt public ;
- une violation du "standard constitutionnel" que représentent les garanties générales de procédure, car les normes incriminées ne se bornent pas à sanctionner l'abus de droit, à savoir la témérité ou la quérulence, puisqu'elles prévoient de "punir" également les oppositions manifestement infondées et irrecevables ;
- un formalisme discriminatoire (art. 8 Cst) pour la classe moyenne ;
- la violation de l'exigence de densité normative (art. 5 al. 1 Cst.), dès lors que la notion du caractère manifestement irrecevable, en particulier, est floue ;
- la violation du principe d'équivalence, car en omettant notamment de plafonner les frais, les normes incriminées brisent le rapport entre le montant de l'émolument et la prestation apportée.

Les requérants font également valoir que les normes incriminées emportent le "sacrifice de droits inaliénables" ; ils argumentent que dès lors que l'opposition est une modalité d'exercice du droit d'être entendu, de même qu'une condition préalable au recours, la "privation" de cette voie préalable à travers un "chilling effect" (l'effet

d'intimidation dû au risque des opposants de se voir imputer des frais) est de nature à porter atteinte au droit d'être entendu et à la garantie d'accès au juge. Les requérants voient enfin une atteinte "absolue" au droit d'être entendu en ce que l'article 71 al. 2 LCAT sanctionnerait, non seulement l'auteur d'une opposition téméraire ou chicanière, mais aussi l'auteur d'une opposition qui serait simplement, quoique manifestement, irrecevable ou infondée.

5.

5.1 Selon la jurisprudence, il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'article 29 al. 1 Cst, lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 132 I 249 consid. 5 ; 125 I 166 consid. 3a ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3^{ème} éd., 2013, no 1315 et jurisprudence citée).

C'est généralement dans l'application d'une règle de procédure, c'est-à-dire dans un cas concret, que le grief de formalisme excessif est invoqué par une partie. La jurisprudence (ATF 135 I 6 consid. 2.1) et la doctrine (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, no 2012) citées par les requérants concernent au demeurant la définition du formalisme excessif lors de l'application d'une prescription de forme. Il n'y a toutefois pas de raison d'exclure la transposition de cette définition à la règle prise *in abstracto*, dès lors que la jurisprudence considère que l'excès de formalisme peut aussi résider dans la règle de comportement imposée au justiciable par le droit cantonal et non seulement à l'occasion d'un acte d'application (cf. ATF 125 I 166 consid. 3a cité in AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *idem*).

5.2 En l'espèce, les modifications législatives attaquées font supporter aux opposants les frais découlant de la tenue de la séance de conciliation seulement lorsque l'opposition est manifestement irrecevable ou manifestement infondée.

Sous le seul angle de la prohibition du formalisme excessif, les requérants n'indiquent pas, de manière générale et abstraite, en quoi les normes incriminées empêcheraient ou compliqueraient de manière insoutenable l'application du droit matériel sur les constructions et l'aménagement du territoire. Leur motivation à cet égard est ainsi déficiente. On ne voit du reste pas en quoi le fait pour les opposants de devoir supporter les frais de conciliation en cas d'échec manifeste de leur démarche empêcherait l'application du droit matériel ou fermerait la voie de l'opposition. Quant à savoir si la mise à leur charge de ces frais constitue une rigueur excessive, parce qu'elle ne reposerait sur aucun intérêt digne de protection et serait ainsi contraire au principe de la proportionnalité, il y sera répondu ci-après.

6. La question déterminante à examiner dans la présente procédure est de savoir si la nouvelle répartition des frais imposée par les dispositions incriminées en cas d'opposition manifestement irrecevable ou manifestement infondée se concilie avec le droit d'être entendu garanti par l'article 29 al. 2 Cst., respectivement si la mise à

charge des frais de la séance de conciliation aux personnes dont l'opposition présente les caractéristiques visées par les normes attaquées constitue une atteinte inadmissible à cette garantie constitutionnelle. L'ensemble des griefs des requérants se confond, pour l'essentiel, avec celui de violation de l'article 29 al. 2 Cst. Quant à l'atteinte à la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.), ce grief, succinctement articulé dans la requête, est sans consistance, dès lors que les mesures incriminées n'empêchent en rien de porter la décision déclarant l'opposition manifestement irrecevable ou manifestement infondée devant le juge. Il présente toutefois une certaine pertinence en tant que les requérants invoquent l'effet paralysant de la mise à charge des frais de la conciliation aux opposants, lesquels pourraient être incités à renoncer à faire usage de l'opposition, partant à saisir le juge, puisque celle-ci est un préalable obligatoire au recours.

- 6.1 Premièrement, le droit d'opposition concrétise dans son principe le droit d'être entendu des personnes touchées dans leurs intérêts dignes de protection par un projet de construction ou par un projet de planification. La doctrine considère que l'opposition préalable est une modalité d'exercice du droit d'être entendu ; elle permet à des tiers de formuler des objections dans une procédure de droit de la construction, d'aménagement du territoire ou d'expropriation avant qu'une décision soit prise (BOVAY, *Procédure administrative*, 2^{ème} éd. 2015, p. 434 ; DUBEY/ZUFFEREY, *Droit administratif général*, 2014, no 2120 ; MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 2011, p. 527). S'agissant du domaine de l'aménagement du territoire, le droit fédéral exige que les plans d'affectation soient mis à l'enquête publique (art. 33 al. 1 LAT). Cette formalité est essentielle, car elle permet à toute personne de faire des observations sur le bien-fondé du projet ; c'est par une opposition que les tiers intéressés soulèvent les griefs qu'ils font valoir à l'encontre de celui-ci (MOOR/POLTIER, *ibidem* ; ATF 138 I 131 consid. 5.1) ou, à défaut de procédure d'opposition préalable à la décision de l'autorité de première instance, par un recours (ATF 135 II 286 consid. 5 = JT 2010 I 720).

Secondement, le droit d'être entendu implique des exigences constitutionnelles que les autorités doivent respecter dans le cadre de l'exercice du droit d'opposition. Dans sa jurisprudence, singulièrement dans celle concernant la procédure d'aménagement du territoire, le Tribunal fédéral rappelle que le droit d'être entendu au sens de l'article 29 al. 2 Cst. sert d'une part à établir l'état de fait et, d'autre part, instaure un droit personnel de participation lorsque la décision considérée touche la situation juridique de l'individu. Il comprend en particulier le droit pour la personne touchée de s'exprimer sur la cause avant qu'une telle décision ne soit rendue, de produire les preuves importantes, de consulter le dossier, d'être entendue au sujet des offres de preuve pertinentes et de participer à l'établissement des preuves essentielles, à tout le moins de s'exprimer sur le résultat de leur administration lorsqu'il est de nature à influencer la décision. Ainsi, en tant que droit de participation, le droit d'être entendu comprend tous les droits conférés à une partie afin qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 135 II 286 consid. 5.1 et arrêts cités = JT 2010 I 720, p. 726 ; sur les composantes du droit d'être entendu, cf. les développements in

STEINMANN, Die schweizerische Bundesverfassung, Commentaire st-gallois, 3^{ème} éd. 2014, n. 44-58 ad art. 29).

Peuvent invoquer leur droit d'être entendues, sous le premier aspect, toutes les personnes qui s'estiment touchées par un projet de construction ou de planification, ainsi que les organisations privées et les autorités à qui la loi accorde la faculté de faire opposition, et qui entendent participer à la procédure en qualité de parties. Sous le second aspect, toutes les parties à la procédure d'opposition disposent du droit de participer activement et de s'expliquer avant qu'il soit statué sur leur opposition, en faisant valoir leurs moyens.

- 6.2 Il est douteux que l'on puisse déduire de la Constitution fédérale ou de la Constitution jurassienne un droit de participation gratuite de l'opposant à la procédure d'opposition, le droit à l'assistance judiciaire des personnes ne disposant pas de ressources suffisantes (art. 29 al. 3 Cst.) étant réservé. Au surplus, la gratuité de la participation à la procédure d'opposition en faveur de l'opposant ne découle pas de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Les recourants soutiennent que l'article 71 al. 2 LCAT porte une atteinte absolue au droit d'être entendu. A l'appui de leur grief, ils se réfèrent à une jurisprudence selon laquelle le droit d'être entendu n'a de sens que si celui dont les intérêts sont concernés par une procédure administrative ouverte d'office a la faculté de s'exprimer sans avoir à assumer le risque d'en supporter les frais et dépens, car sans cela, ses droits seraient menacés (ATF 122 II 274 consid. 6d = JT 1997 I 543 et doctrine citée). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral précise que, dans une procédure en constatation de la nature forestière dont le propriétaire n'a pas demandé l'ouverture, il n'est ainsi pas conforme au droit constitutionnel (art. 4 aCst.) – sous réserve de procédés dilatoires et d'abus de droit – de lui faire supporter les frais de justice alors qu'il n'a pas été entendu avant la décision (ibidem). Les requérants s'appuient également sur un arrêt du Tribunal administratif du canton de Berne, lequel considère, sur la base de la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral, que le droit constitutionnel d'être entendu est violé si l'opposant qui succombe en procédure d'approbation d'un plan est condamné à payer des frais de procédure (JAB 2002, p. 451 consid. 7b), ainsi que sur la doctrine bernoise, laquelle se demande si l'article 52 al. 3 du décret bernois sur les constructions aux termes duquel les frais d'opposition occasionnés par une opposition manifestement injustifiée peuvent être mis à la charge de son auteur, est conforme au droit constitutionnel d'être entendu (cf. ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar, Vol. I, 4^{ème} éd. 2013, n. 15 ad art. 35-35c et n. 18e ad art. 38-39).

L'arrêt précité du Tribunal fédéral n'a vraisemblablement pas la portée que les requérants lui prêtent et on ne saurait, sans autre examen approfondi, l'étendre à d'autres situations que celle sur laquelle elle porte, comme paraissent le faire la jurisprudence et la doctrine bernoises et comme le demandent les requérants. En effet, la jurisprudence fédérale interdit de faire supporter les frais de la procédure d'opposition dirigée contre une décision prononcée dans une procédure ouverte

d'office par l'autorité alors que l'opposant n'a pas été entendu préalablement à ladite décision. Quand bien même celui-ci a succombé dans son opposition ultérieure (que le Tribunal fédéral assimile à un recours aux considérants 6a et 6b de l'ATF 122 II 274) contre cette décision, la violation de son droit d'être entendu dans la procédure administrative a pour conséquence que les frais de la procédure d'opposition dans laquelle il succombe ne peuvent être mis à sa charge; en effet, l'intéressé qui entend se ménager pour la première fois la possibilité de s'exprimer est contraint d'user de la voie de droit à sa disposition (cf. TF 1C_233/2007 du 14 février 2008 consid. 2.1.3). Cette renonciation à lui faire supporter les frais de la procédure d'opposition ultérieure est un moyen de réparer la violation du droit d'être entendu dans la procédure administrative antérieure (cf. TF 1C_41/2014 du 24 juillet 2014 consid. 7.3 dans lequel le Tribunal se réfère à l'ATF 122 II 274 consid. 6d ; cf. aussi STEINMANN, op. cit., n.61 in fine ad art. 29 et arrêts cités). Il est dès lors discutable de tirer de cette jurisprudence un droit de l'opposant à participer gratuitement à la procédure d'opposition lorsque celle-ci intervient préalablement à la décision administrative de première instance.

Quoi qu'il en soit, les requérants, en tant qu'ils invoquent une violation du droit d'être entendu dans le cadre de la procédure d'opposition, perdent de vue que les modifications législatives qu'ils contestent n'ont pas pour but ni pour effet de supprimer la gratuité de l'opposition, mais seulement de la restreindre dans le cas d'un échec manifeste de l'opposant.

7. Il convient à présent d'examiner si cette restriction est compatible avec le droit d'opposition en tant que modalité du droit d'être entendu dans son principe.

Les droits constitutionnels peuvent être limités à condition que les restrictions reposent sur une base légale suffisante (principe de la légalité), qu'elles soient justifiées par un intérêt public et qu'elles respectent le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 Cst. et 13 CJU). Le contenu essentiel des droits constitutionnels est intangible (cf. art. 36 al. 4 Cst.).

7.1

- 7.1.1 En l'espèce, la restriction au droit d'opposition que peut constituer la mise à charge des frais de la séance de conciliation aux personnes dont l'opposition est manifestement irrecevable ou manifestement infondée est contenue dans une loi au sens formel, ce qui n'est pas contesté. Toutefois, les requérants incriminent le caractère flou de la notion d'opposition manifestement irrecevable ou manifestement infondée, de sorte que les normes attaquées ne satisferaient pas à l'exigence de densité normative. Ce grief doit être examiné sous l'angle du principe de la légalité.

En effet, selon la jurisprudence, l'exigence de précision de la norme ou de densité normative découle du principe général de la légalité, mais aussi de la prévisibilité du droit et de l'égalité devant la loi. Cette exigence n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite, inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui

en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Le degré de précision exigible ne se prête pas à une définition abstraite. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires, de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux et de la difficulté de choisir une solution appropriée aux cas d'application qui se présentent concrètement. Une atteinte grave exige en principe une base légale formelle, claire et précise, alors que les atteintes plus légères peuvent, par le biais d'une délégation législative, figurer dans des actes de niveau inférieur à la loi, ou trouver leur fondement dans une clause générale (ATF 136 I 87 consid. 3.1 = JT 2010 I 367 ; ATF 128 I 327 consid. 4.2 et références citées = JT 2003 I 309, p. 321 ; ATF 123 I 112 consid. 7a et références citées ; RJJ 2009, p. 281 consid. 6.3.2).

En l'occurrence, il est vrai que les critères retenus par les dispositions incriminées pour mettre les frais de la conciliation à la charge des opposants se fondent sur des notions juridiques indéterminées et laissent ainsi aux autorités d'application un large pouvoir d'appréciation. Les notions d'opposition manifestement irrecevable ou manifestement infondée ne sont toutefois pas inhabituelles en droit de procédure. Les autorités, en particulier les autorités judiciaires, sont fréquemment confrontées dans leur pratique à leur mise en application dans des cas concrets.

Par exemple, en droit jurassien, la loi d'organisation judiciaire délègue au président d'une cour du Tribunal cantonal la compétence de liquider comme juge unique, en matière civile et administrative, les actions, requêtes et recours manifestement irrecevables, manifestement mal fondés, procéduriers ou abusifs (art. 21a LOJ). Dans les affaires administratives, l'autorité de recours peut d'emblée, par une décision sommairement motivée, écarter un recours manifestement irrecevable ou rejeter un recours manifestement mal fondé (art. 141 Cpa). Il en va de même pour l'autorité administrative ou judiciaire en matière de révision, celle-ci pouvant écarter d'emblée une demande manifestement irrecevable ou manifestement mal fondée (art. 211 al. 3 Cpa). La Cour constitutionnelle elle-même, réduite à trois juges, peut également écarter d'emblée, à l'unanimité, une requête manifestement irrecevable ou manifestement mal fondée (art. 183 al. 1 Cpa). En ce cas, quand bien même la procédure en contrôle des normes devant la Cour constitutionnelle est gratuite, les frais de la procédure peuvent être mis à la charge du requérant (art. 231 Cpa) ; certes, selon l'article 231 al. 2 Cpa, les frais ne peuvent être mis à la charge que de l'auteur d'un procès téméraire ou abusif, autres notions juridiquement indéterminées, lesquelles englobent toutefois les qualifications d'un moyen qui serait manifestement irrecevable ou manifestement infondé, tant il est vrai qu'un moyen ainsi qualifié revient à le caractériser de téméraire ou d'abusif, quoi qu'en disent les requérants. Dans la mesure où les dispositions attaquées n'entraînent qu'une atteinte légère au droit d'opposition, ainsi qu'on le verra ci-après, les clauses générales qu'elles contiennent ne contreviennent pas de manière inadmissible à l'exigence de densité normative.

Les requérants relèvent également que les critères jurisprudentiels tels que la distance par rapport au projet, la nature ou l'intensité des immissions que celui-ci cause, lesquels permettent de retenir l'absence d'un intérêt digne de protection d'un voisin, réservent à l'autorité de première instance (à savoir à l'autorité administrative) un vaste pouvoir d'appréciation. Cette affirmation n'est guère contestable, mais, si les requérants entendent par-là reprocher aux normes attaquées d'accorder un tel pouvoir à l'administration, il convient alors de leur rappeler que celui-ci est soumis au contrôle judiciaire, dès lors que la décision administrative portant sur les frais de la procédure de conciliation peut faire l'objet d'un recours auprès de l'instance judiciaire compétente, laquelle peut sanctionner la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (cf. art. 122 litt. a Cpa). Il s'ensuit que les garanties de protection juridique dont bénéficient les opposants déboutés à l'issue de la procédure de conciliation sont suffisantes pour exclure qu'ils soient indûment sanctionnés, dans un cas concret, par une autorité administrative qui, selon la crainte des requérants, userait d'un trop large pouvoir d'appréciation.

Il convient au demeurant de relativiser le caractère indéterminé des conditions permettant de mettre les frais de la procédure de conciliation à la charge des opposants, car celles-ci ont été précisées par la jurisprudence de manière à écarter, dans le cadre d'un contrôle abstrait, les atteintes qu'elles font craindre à la sécurité du droit et à l'égalité de traitement. A cet égard, dans son commentaire des normes concernées, le message du Gouvernement se réfère à la jurisprudence de la Cour administrative du Tribunal cantonal. Il y est expliqué que la recevabilité d'une opposition implique que l'opposant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Cela exclut par conséquent une opposition formée dans l'intérêt général. Il est précisé, par ailleurs, que l'opposant doit retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification du projet contesté, qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée de manière à exclure l'action populaire. Le Gouvernement expose ainsi que ces nouvelles dispositions ont vocation à s'appliquer lorsqu'il "saute aux yeux" de l'autorité que l'opposant ne remplit pas ces conditions ou invoque des arguments qui "à l'évidence" ne résistent pas à l'examen (Message, in JDD no 18 du 18 novembre 2015, p. 917 et jurisprudence citée).

Il suit de ce qui précède que le grief des requérants est infondé.

- 7.1.2 C'est également sur le terrain de la légalité que peut être traité l'argument des requérants qui reprochent aux dispositions attaquées d'être inutiles, dans la mesure où on devrait retenir l'avis du Gouvernement dans son mémoire de réponse qui assimile la sanction des oppositions manifestement irrecevables ou manifestement infondées à celle frappant les oppositions téméraires ou abusives. Selon eux, l'article 218 al. 2 Cpa est suffisant pour sanctionner une opposition ayant un caractère téméraire ou abusif.

Cet argument est irrecevable, car il relève de la politique législative, partant de l'opportunité. Le législateur est en effet libre de reprendre, dans des dispositions spéciales de la LCAT et du DPC, la règle générale figurant à l'article 218 al. 2 Cpa, plutôt que, comme il aurait aussi pu le faire, abroger purement et simplement, voire adapter l'article 54 al. 2 DPC actuellement en vigueur dont la teneur ne concorde pas avec l'article 218 al. 2 Cpa.

Au reste, on peut se demander pourquoi les requérants s'en prennent aux modifications de la LCAT et du DPC adoptées par le Parlement, si l'article 218 al. 2 Cpa est applicable avec le même résultat.

7.2 Les requérants contestent que les buts poursuivis par les modifications législatives adoptées par le Parlement poursuivent un intérêt public suffisant. Ils déduisent de la lecture des travaux préparatoires, en l'occurrence de l'ensemble de la documentation remise par le Bureau du Parlement, et de la réponse du Gouvernement à leur requête que les normes incriminées ont pour but de réduire les oppositions de masse, de satisfaire un vœu des communes et d'engranger davantage d'émoluments.

7.2.1 S'agissant du premier objectif, à savoir la réduction des oppositions de masse, lequel est soutenu par les communes, ainsi que cela ressort des travaux préparatoires et des documents produits par le Gouvernement, les requérants opposent les déclarations du ministre de la Justice devant la commission parlementaire qui le confirment à celles du ministre de l'Environnement en séance plénière du Parlement qui semble exprimer le contraire, notamment à propos d'un cas particulier, celui du projet de passe à poissons sur le Doubs à St-Ursanne qui avait suscité une multitude d'oppositions. On ne voit pas où les requérants veulent en venir avec cet argument, dès lors qu'ils admettent eux-mêmes que le premier but est de réduire les oppositions de masse et que l'affirmation a été répétée dans le message du Gouvernement et pendant les délibérations de la commission parlementaire, ce qui est exact. Dans son message, le Gouvernement expose, en effet, que "l'objectif consiste à réduire les oppositions "de masse" émanant de personnes qui, à l'évidence, ne sont pas directement touchées par un projet ou qui fondent leur position sur des arguments non pertinents. Cette révision est liée à une piste de réflexions émanant du programme d'économies OPTI-MA. Elle est fortement souhaitée par les communes" (cf. JDD no 18 du 18 novembre 2015, p. 917). Il est dès lors vain de vouloir opposer aux motifs du Gouvernement un avis divergent qui aurait été exprimé lors des débats par le ministre de l'Environnement.

Selon les requérants, le but de réduire les oppositions de masse n'est pas "souhaitable" du point de vue de l'intérêt public. Ils soutiennent que la voie de l'opposition a au contraire vocation à le servir, d'une part du point de vue de la sécurité publique puisqu'en intégrant les administrés à la procédure, l'Etat favorise un meilleur établissement des faits et facilite ainsi l'application ultérieure du droit et, d'autre part, du point de vue démocratique, car l'opposition constitue, à leur avis, "l'institutionnalisation d'un légitime contre-pouvoir face à la puissance économique des promoteurs, qui jouissent souvent de relais au sein de la majorité de droite". Il n'y

a pas lieu de discuter, en l'espèce, la conception que se font les requérants du but d'intérêt public que la procédure d'opposition cherche à protéger ; cette conception est d'ailleurs soutenue par la doctrine qu'ils citent (DUBEY/ZUFFEREY, op. cit., nos 1964 et 2122), du moins en partie. Les requérants errent toutefois dans leur démonstration, dès lors que les normes incriminées n'ont pas pour effet de supprimer la voie de l'opposition qu'elles laissent intacte, même pour ceux qui en feraient un usage abusif, mais ont seulement pour effet de dissuader ceux qui n'ont manifestement aucun intérêt à l'utiliser, en faisant peser sur eux le risque d'avoir à supporter les frais de leur échec. Quant à savoir si cette perspective voulue par le législateur est "souhaitable" ou non, il s'agit là d'une appréciation à caractère politique qui relève de l'opportunité, sur laquelle la Cour constitutionnelle n'a pas à se prononcer.

- 7.2.2 Selon la doctrine et la jurisprudence, il n'est pas possible de donner une réponse générale à la question de savoir ce qu'est l'intérêt public. Cette notion varie dans le temps et dans l'espace. Son sens est sujet à une appréciation politique et il incombe prioritairement au législateur cantonal de le préciser, sous le contrôle du juge dont l'appréciation variera en fonction du droit fondamental dont la restriction est en cause (en ce sens, MAHON, in Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, 2003, n. 13 et 14 ad art. 36 ; ATF 138 I 378 consid. 8.3 et doctrine citée = JT 2014 I 3).

En l'espèce, l'intérêt public poursuivi par le législateur jurassien ne ressort pas explicitement des débats parlementaires et le Gouvernement ne dit rien à ce sujet dans son mémoire de réponse à la requête.

- 7.2.2.1 La volonté de réduire les oppositions collectives, qualifiées d'opposition de masse dans les travaux préparatoires et lors des délibérations du Parlement, ne saurait constituer en elle-même un but d'intérêt public justifiant de limiter le droit d'opposition.

Il faut cependant avoir à l'esprit que la multiplication des oppositions à un projet de construction ou de planification peut, selon les cas, occasionner pour les autorités de conciliation une charge administrative importante. Limiter le surcroît de travail qu'implique le traitement d'une multitude d'oppositions présente un certain intérêt public. Même si celui-ci apparaît de moindre importance au regard des valeurs et des biens d'ordre public au sens large qui légitiment habituellement une limitation des droits fondamentaux (protection de la sécurité, de la santé, de la tranquillité et de la moralité publique, ainsi que des droits fondamentaux des tiers ; protection sociale ; protection de l'environnement et de l'équilibre écologique ; etc.), il n'y a pas lieu de sous-estimer l'intérêt propre des autorités et des administrations publiques à préserver leur capacité d'accomplir leur fonction (cf. en ce sens, SCHWEIZER, in Commentaire st-gallois, op. cit., n. 32 ad art. 36 et doctrine citée ; cf. aussi MAHON, op. cit., n. 14d ad art. 36). Il existe dès lors un intérêt public, même minime, à éviter que l'administration soit encombrée d'oppositions ne présentant strictement aucun intérêt, afin de limiter autant que faire se peut la charge administrative que leur traitement nécessite.

Par ailleurs, on ne saurait négliger non plus que des oppositions manifestement irrecevables ou manifestement infondées, même si elles peuvent être liquidées rapidement, constituent un certain obstacle dans l'aboutissement de projets de planification communale ou de projets de construction émanant des collectivités publiques elles-mêmes, lesquels sont censés satisfaire le bien public.

En résumé, l'intérêt public recherché par les mesures attaquées, en tant qu'elles visent à réduire les oppositions de masse, est réel, même si son poids doit être fortement relativisé compte tenu de la valeur moindre qui le sous-tend en comparaison des autres intérêts publics généralement invoqués pour justifier une restriction des droits constitutionnels.

- 7.2.2.2 En revanche, pour autant que cette hypothèse entre en considération, si les mesures prévues visent également à réduire les coûts d'intervention de l'administration ou à obtenir des ressources financières supplémentaires pour les prestations que fournissent les autorités concernées, elles ne sont pas justifiées en l'espèce sous l'angle de l'intérêt public.

Selon la jurisprudence, l'intérêt fiscal, soit l'intérêt à l'acquisition de ressources financières pour l'Etat, ne constitue que dans une très faible mesure un motif suffisant de restreindre les droits fondamentaux (ATF 138 I 378 consid. 8.6.1 et arrêts cités). Ainsi, un pur intérêt fiscal n'est pas suffisant ni décisif à lui seul et ne saurait donc constituer un motif prioritaire pour restreindre un droit constitutionnel (cf. ATF 128 I 3 consid. 3a et 118 la 410 consid. 4a).

Dans le message du Gouvernement cité ci-dessus, l'aspect financier n'apparaît qu'accessoire : il est sommairement dit que le projet de révision présenté au Parlement est lié à une piste de réflexion émanant du programme d'économies OPTIMA. Lors des délibérations du Parlement en séance plénière, cette question n'a été abordée qu'incidemment en seconde lecture par un député favorable aux propositions gouvernementales qui relevait que lorsque l'opposant succombe, c'est à la commune, partant aux contribuables de payer la facture, ce qu'a confirmé le ministre de l'Environnement (P.-V. de la séance du 9 décembre 2015, p. 5). Ce point de vue ne peut être entièrement suivi, puisque selon l'article 54 DPC actuellement applicable, c'est le requérant et non la collectivité publique qui supporte les frais de la procédure d'octroi du permis de construire et, en principe, ceux relatifs à la séance de conciliation. En revanche, la question n'est pas spécialement réglée s'agissant des frais relatifs à la procédure d'opposition à un projet de planification, de telle sorte qu'ils sont supportés par la collectivité publique concernée, sous réserve de l'article 218 al. 2 Cpa.

Quoi qu'il en soit, l'intérêt financier pour les collectivités publiques concernées de mettre les frais de la procédure de conciliation à la charge des opposants lorsque ceux-ci échouent manifestement n'apparaît pas prioritaire dans les buts poursuivis par le législateur. Seul entre en considération en tant que justification d'une restriction

du droit d'opposition l'intérêt public à limiter le traitement des oppositions manifestement irrecevables ou manifestement infondées (consid. 7.2.2.1 ci-dessus).

7.3

7.3.1 Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens strict, impliquant une pesée des intérêts) (ATF 135 I 176 consid. 8.1 et jurisprudence citée ; pour des développements, cf. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., p. 105ss ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd. 2012, p. 814ss).

Les requérants ne contestent pas que les dispositions querellées sont aptes à atteindre le but poursuivi. En revanche, ils dénoncent l'excès de mesures qui, par leur effet intimidant, ont pour conséquence la privation de la voie préalable de l'opposition et sont ainsi de nature à porter atteinte aussi bien au droit d'être entendu qu'à la garantie d'accès au juge. Ce faisant, ils allèguent une violation de la règle de la nécessité, laquelle exige que la mesure restrictive soit à même d'atteindre le but d'intérêt public visé en l'absence d'autres mesures toutes aussi efficaces mais moins incisives (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., no 232 et jurisprudence citée). En d'autres termes, la règle de la nécessité exige qu'entre plusieurs moyens soit choisi celui qui, tout en atteignant le but visé, porte l'atteinte la moins grave aux droits et aux intérêts privés touchés (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 818).

7.3.2 On peut admettre que les dispositions attaquées présentent un effet dissuasif à l'égard des personnes qui veulent faire opposition à un projet de construction ou à un plan. C'est d'ailleurs le but recherché par le législateur, comme on l'a vu, qui entend, dans l'intérêt public, limiter les oppositions qui, manifestement, ne sont fondées sur aucun intérêt digne de protection. Contrairement à ce que les requérants soutiennent, ces mesures ne sont pas de nature à priver les opposants, même ceux dont l'opposition aura été déclarée manifestement irrecevable ou manifestement infondée, de la voie de l'opposition. L'effet d'intimidation qu'ils invoquent au sens d'un "chilling effect" n'existe, selon la doctrine citée par les requérants, que lorsque l'exercice d'un droit fondamental est accompagné d'effets secondaires négatifs disproportionnés conduisant les titulaires de ce droit à renoncer à l'exercer compte tenu des frais importants qu'ils devraient supporter. Le risque d'avoir à supporter ces coûts constituerait une sorte d'épée de Damoclès compromettant indirectement l'exercice des droits fondamentaux, lesquels sont conçus aujourd'hui non seulement comme des droits de défense destinés à empêcher ou à limiter l'intervention de l'Etat, mais aussi comme des éléments constitutifs de l'ordre juridique obligeant les autorités à prendre des mesures positives afin de les réaliser (HUSMANN, *Demokratiefeindliche Polizeikostenüberwälzung*, in *Sécurité & Droit* 2015, p. 152 et doctrine citée).

Au cas d'espèce, on ne saurait considérer que les mesures prévues dans les dispositions attaquées créent indirectement un effet paralysant l'exercice du droit

d'être entendu. Le droit d'opposition, en tant qu'il est conçu comme une concrétisation du droit d'être entendu, n'est pas atteint de manière disproportionnée par ces mesures. C'est le lieu de rappeler que la gratuité de la participation de l'opposant à la procédure d'opposition ne paraît pas découler des garanties générales de procédure prévues à l'article 29 Cst. ni, singulièrement, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. C'est la loi cantonale jurassienne sur les constructions et l'aménagement du territoire qui pose le principe de la gratuité de la procédure d'opposition en faveur de l'opposant, satisfaisant ainsi au postulat de la théorie constitutive des droits fondamentaux, laquelle implique une prestation positive de l'Etat dans la réalisation du droit constitutionnel d'être entendu. Le principe de la gratuité de la procédure d'opposition, singulièrement pour la procédure de conciliation, n'est pas remis en cause par les normes attaquées, mais seulement restreint à des cas limités et suffisamment déterminés, ceux dans lesquels les opposants se verront débouter en raison d'une absence évidente d'intérêt digne de protection à faire opposition, lorsque celle-ci est déclarée irrecevable, par exemple parce que l'opposant n'a manifestement pas la qualité de voisin de la parcelle sur laquelle est projetée une construction ou une planification, ou parce qu'il saute aux yeux que son opposition est tardive, lorsque l'association qui s'oppose à un projet de planification n'agit manifestement pas pour la défense des intérêts prévus dans ses statuts (art. 19. al. 2 litt. b LCAT) ou parce que l'opposant, bien qu'il ait qualité pour agir, conteste un projet clairement conforme aux prescriptions et à l'ordre public et auquel aucune insuffisance de planification ne peut être opposée (cf. art. 2 LCAT).

Certes, lorsqu'un projet est mis à l'enquête publique, il n'est pas toujours évident pour tout un chacun de se rendre compte si les intérêts invoqués sont dignes d'être protégés, question qui doit être appréciée au cas par cas, compte tenu de la situation de la personne concernée. L'enquête publique a cependant pour fonction de permettre aux intéressés de se renseigner, ce qu'ils peuvent faire en accédant au dossier, et au besoin de se faire conseiller par l'autorité de conciliation ou par un tiers. C'est ainsi en connaissance des intérêts menacés par le projet qu'ils peuvent décider de former opposition. La connaissance du dossier peut aussi révéler que leur situation juridique personnelle ou que les intérêts qu'ils ont pour mission de protéger, s'agissant d'une organisation, ne sont en rien compromis. Même si un individu considère que le projet n'est pas conforme à l'ordre juridique, la mise à l'enquête publique peut aussi l'amener à constater que sa situation juridique personnelle n'est absolument pas touchée. Cela étant, faire supporter les frais de la séance de conciliation aux opposants qui se trouvent dans ces situations, ce qui justifie que leur démarche soit qualifiée de téméraire ou d'abusive, constitue une atteinte très minime au droit d'opposition, dès lors que le principe de la gratuité est maintenu. On ne voit pas quelle mesure moins dommageable pourrait être envisagée.

- 7.3.3 Dans la balance des intérêts, l'intérêt public – même peu important – à éviter des oppositions dénuées manifestement de toute chance de succès l'emporte sur celui des opposants à être dispensés des frais de la procédure de conciliation en toutes circonstances, dès lors que l'atteinte que fait peser les mesures incriminées sur leur droit d'être entendus est particulièrement légère.

Les considérations qui précèdent permettant au surplus d'écarter le grief de discrimination sociale (art. 8 al. 2 Cst. et 6 al. 2 CJU) soulevé par les requérants. Quelle que soit la situation sociale d'un opposant, la procédure reste gratuite pour lui dès lors qu'il n'exerce pas son droit de manière déraisonnable.

8. Les requérants contestent le point de vue du Gouvernement selon lequel l'introduction, dans le domaine de la construction et de l'aménagement du territoire, du principe général de répartition des frais consacré à l'article 218 Cpa, poursuit un but d'équité.

Dans son mémoire de réponse, le Gouvernement relève, en effet, notamment que l'opposant qui agit uniquement "par principe" ne saurait être protégé et que le sentiment d'équité impose en conséquence de lui faire supporter les frais de son opposition, afin d'établir une cohérence avec l'article 218 al. 2 Cpa.

Sur ce point, les requérants n'expliquent pas en quoi l'avis du Gouvernement est injustifié. Ils se bornent à affirmer qu'il serait inéquitable d'infliger des frais de procédure à des opposants dont la démarche n'est ni téméraire ni abusive, ce qui est par exemple le cas d'un voisin éloigné de 5 kilomètres ou de celui qui signe une opposition collective.

Dans le cadre d'un contrôle abstrait, il n'appartient pas à l'autorité de céans de dire si l'opposition formée dans les situations présentées par les requérants est manifestement irrecevable ou manifestement infondée. Il appartiendra bien plutôt aux autorités d'application de se prononcer en tenant compte de toutes les circonstances des cas concrets qu'elles auront à juger.

Pour le surplus, comme déjà relevé ci-dessus (cf. consid. 7.1.2), la volonté du législateur de reprendre dans la législation spéciale la règle générale figurant à l'article 218 al. 2 Cpa relève de l'opportunité sur laquelle la Cour constitutionnelle n'a pas à statuer.

9. Dans un dernier argument, les requérants soutiennent que les mesures prévues contreviennent au principe d'équivalence en omettant de plafonner les frais et en étendant la sanction non seulement aux frais de la séance de conciliation, mais aussi à ceux des actes subséquents, de sorte que le rapport entre le montant de l'émolument et la prestation apportée est brisé. Il serait au surplus dérogé au principe de la causalité, car les frais de conciliation mis à charge des opposants s'apparentent à des amendes.

Ces griefs doivent être écartés sans examen de leur mérite, car les dispositions attaquées ne disent absolument rien sur le montant des frais de la conciliation susceptibles d'être mis à la charge des opposants. Cette question est réglée par la législation sur les émoluments dont les principes doivent être appliqués tant par les

autorités cantonales que communales (cf. art. 2 al. 1 de la loi sur les émoluments). Cette législation n'est pas en cause dans la présente affaire.

10. Sur le vu de ce qui précède, la requête doit être rejetée. Dès lors qu'elle n'était pas manifestement infondée, partant ni téméraire ou abusive, la procédure est sans frais pour les requérants qui succombent (cf. art. 231 Cpa).

PAR CES MOTIFS

LA COUR CONSTITUTIONNELLE

rejette

la requête ;

dit

que les articles 19 al. 4 et 71 al. 3 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, ainsi que l'article 54 al. 2 du décret concernant le permis de construire sont conformes au droit supérieur ;

dit

que ces dispositions peuvent être mises en vigueur ;

dit

qu'il n'est pas prononcé de frais ni alloué de dépens ;

informe

les parties des voie et délai de recours, selon avis ci-après ;

ordonne

la publication du dispositif du présent arrêt dans la prochaine édition du Journal officiel.

Porrentruy, le 3 mai 2016

AU NOM DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Le président :

La greffière :

Jean Moritz

Gladys Winkler Docourt

A notifier :

- **aux requérants, par leurs mandataires, Mes Stéphane Voisard et Maxime Rocafort, avocats à Genève ;**
- **au Bureau du Parlement de la RCJU, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont ;**
- **au Gouvernement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont.**

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 82ss 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.*