



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 70 / 2014

Président : Pierre Broglin
Juges : Sylviane Liniger Odiet et Philippe Guélat
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 1^{er} OCTOBRE 2014

en la cause liée entre

la **Commune des Breuleux**, Rue des Esserts 2, 2345 Les Breuleux,

recourante,

et

1. **les époux A.,**
2. **les époux B.,**
- représentés par **Me David Erard**, avocat à La Chaux-de-Fonds,

intimés,

Appelé en cause : *le Syndicat pour la gestion des biens propriété des communes des Franches-Montagnes, p.a. Administration communale, 2363 Les Enfers*
- représenté par **Me Vincent Paupe**, avocat à Saignelégier,

relative à la décision du 22 mai 2014 de la juge administrative du Tribunal de première instance.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. Le 9 novembre 2006, la Section des permis de construire a accordé au Syndicat pour la gestion de biens propriété des communes des Franches-Montagnes (ci-après : le Syndicat) un permis d'agrandissement et de mise en conformité du stand de tir des Breuleux. Cette décision a été attaquée par les époux A. et les époux B. (ci-après les intimés) auprès de la juge administrative du Tribunal de première instance puis auprès de la Cour administrative du Tribunal cantonal.

Dans son arrêt du 14 octobre 2008, cette dernière a partiellement admis le recours en subordonnant le permis à deux conditions supplémentaires visant à augmenter la sécurité ; elle a confirmé pour le surplus la décision du 9 novembre 2006 de la Section des permis de construire et le jugement du Tribunal de première instance.

Par arrêt du 30 juin 2010 (1C_530/2008), le Tribunal fédéral a partiellement admis le recours dirigé contre l'arrêt de la Cour administrative, annulé l'arrêt attaqué et renvoyé la cause à celle-ci pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants. Rejetant la plupart des griefs formulés par les recourants, le Tribunal fédéral a considéré que le recours était fondé sur un point, à savoir que les autorités cantonales n'étaient pas dispensées d'examiner s'il pouvait être raisonnablement exigé du Syndicat qu'il procède à certains aménagements destinés à éliminer le risque – qualifié de très faible à dire d'expert – de lésions par balles en cas de ricochet sur un arbre dépassant la crête située derrière la butte de tir, risque évoqué par les recourants (cf. consid. 4.3 de l'arrêt 1C_530/2008).

Suite à cet arrêt, une modification du projet, prévoyant l'installation d'un pare-balles de hauteur, a été présentée à la Cour administrative par le Syndicat, qui a fait l'objet d'un dépôt public ordonné par cette dernière. Les intimés ont fait opposition le 22 juillet 2011. La Cour administrative a ensuite procédé à diverses mesures d'instruction. Elle a notamment demandé un rapport et plusieurs rapports complémentaires à l'officier fédéral de tir. Il a également été procédé à une visite des lieux qui a été suivie d'une audience au cours de laquelle les parties et l'expert ont été entendus. A la demande du Syndicat, la procédure de recours pendante devant la Cour administrative a toutefois été suspendue par décision du 17 mars 2014.

- B. Par courrier du 12 juin 2013, les intimés sont intervenus auprès de la Commune des Breuleux, en sa qualité d'autorité de police des constructions (ci-après : la recourante), en vue de la fermeture immédiate du stand de tir des Breuleux.

Ils allèguent en substance que le stand de tir, en particulier la butte sise derrière les cibles, n'est actuellement pas conforme aux normes en vigueur et présente un danger. De plus, la butte et la ciblerie sont polluées et nécessitent un assainissement. En outre, lors des tirs, les usagers de la route qui traverse la ligne de tir sont déviés sur une piste aménagée à travers une carrière-déchetterie pendant les heures d'exploitation de celle-ci et en dehors, ce qui constitue une situation contraire à la loi sur la circulation routière. Par ailleurs aucune servitude n'a été établie par la commune des Breuleux contrairement à l'ordonnance sur les installations de tir. Enfin, l'installation de cibles électroniques vers la fin des années 80 et leur renouvellement aux alentours de 2005 n'ont pas donné lieu à une demande de permis.

- C. Dès lors que la recourante est membre du Syndicat pour la gestion des biens propriété de l'hôpital (ci-après le Syndicat), propriétaire du stand de tir des Breuleux,

elle a transmis la requête des intimés à la Section des permis de construire en sa qualité d'autorité de surveillance en matière de police des constructions.

- D. Dans une lettre du 11 juillet 2013 adressée à la recourante, la Section des permis de construire relève que la butte de tir n'est effectivement pas conforme aux exigences fédérales. Il est prévu que celle-ci soit assainie et mise en conformité au terme des procédures judiciaires en cours. Elle ajoute que selon le lieutenant-colonel F., il est exagéré de parler de problèmes de sécurité à proximité de la butte et de la ligne de tir. L'autorité cantonale ne voit ainsi aucun motif permettant d'exiger la fermeture immédiate du stand de tir des Breuleux.
- E. Par lettre du 26 août 2013, la recourante a communiqué aux intimés les conclusions de cette prise de position et la leur a transmise.
- F. Les intimés ont recouru le 25 septembre 2013 auprès de la juge administrative en demandant la fermeture immédiate du stand de tir des Breuleux.

Par décision du 22 mai 2014, la juge administrative a admis le recours et ordonné la fermeture immédiate du stand de tir des Breuleux. Elle retient notamment à l'appui de sa décision l'existence d'un intérêt public au respect de la sécurité, de la santé et de l'environnement. L'absence de mesures prises pour sécuriser les installations ainsi que cela est préconisé par les décisions judiciaires, la suspension de la procédure d'examen de la pose d'un pare-balles de hauteur à la demande du Syndicat pour une durée indéterminée, l'absence de demande d'autorisation en vue de rendre la butte conforme aux directives pour les installations de tir, constituent des violations des intérêts publics en cause. Le respect de ces intérêts publics doit l'emporter à ce stade de la procédure sur ceux du maintien de l'ouverture du stand jusqu'à droit connu dans toutes ces procédures.

- G. Le 24 juin 2014, la Commune des Breuleux a recouru contre cette décision auprès de la Cour administrative. Elle conclut à l'annulation de la décision du 22 mai 2014 de la juge administrative et au rejet de la demande de fermeture du stand de tir des Breuleux, sous suite des frais et dépens.

Elle expose à l'appui de ses conclusions qu'elle recourt pour sauvegarder les droits de l'éventuel futur propriétaire du stand dès lors que la vente du stand de tir en faveur de la société de tir sportif Franches-Montagnes est actuellement discutée. Sur le fond, elle estime que la décision attaquée est disproportionnée par rapport aux intérêts publics visés. La société de tir sportif Franches-Montagnes s'engage à ne pas reprendre les activités de tir avant que la cibleserie ne soit mise en conformité. De plus, toutes les mesures de sécurité nécessaires sont prises pour que, lors des séances de tir, le risque inhérent à l'activité de tir ne se concrétise pas en dommages effectifs. En particulier, l'accès à la zone de tir est entravé, la route est déviée et l'information des autres usagers du secteur du stand de tir est assurée par des panneaux et un mât avec manche à air notamment. En outre, les intimés

reçoivent une communication écrite des périodes de tir. Ces mesures suffisent déjà à pallier les risques sécuritaires invoqués.

- H. Dans sa prise de position du 7 juillet 2014, la juge administrative a renvoyé aux considérants de sa décision.
- I. Dans leur prise de position du 10 juillet 2014, les intimés concluent, principalement, à l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement, à son rejet, sous suite des frais et dépens.

S'agissant de la recevabilité du recours, les intimés allèguent que la recourante n'a aucun intérêt propre, actuel et concret à recourir dès lors que l'objet de son recours est la sauvegarde des droits de l'éventuel futur propriétaire du stand, à savoir la société de tir sportif des Franches-Montagnes. En outre, les intimés sont d'avis que le recours n'est pas suffisamment motivé et doit par conséquent être déclaré d'emblée irrecevable.

Sur le fond, les intimés rappellent que les aménagements fermant l'accès aux ciberries n'ont pas été réalisés, que la procédure de permis de construire devant la Cour administrative concernant l'exigence de la pose d'un pare-balles a été suspendue et que la butte de tir n'a pas été assainie, ce qui constitue de graves violations des intérêts sécuritaires et environnementaux imposant la fermeture immédiate du stand de tir. Par ailleurs, la procédure relative à la demande de permis de 2006 porte uniquement sur l'agrandissement et la mise en conformité du stand de tir et non sur son assainissement.

En outre, les intimés demandent à la Cour de céans de constater que le recours du 24 juin 2014 ne déploie pas d'effet suspensif. Dans l'hypothèse où ledit recours devait déployer un effet suspensif, les intimés requièrent le retrait de celui-ci au motif que les intérêts publics de sécurité et de protection de l'environnement commandent que la décision de la juge administrative soit immédiatement applicable et que, par conséquent, les tirs ne puissent pas reprendre au stand de tir des Breuleux.

- J. L'appelé en cause n'a pas pris position.
- K. Il sera revenu ci-après, en tant que besoin, sur les autres éléments du dossier.

En droit :

- 1.
 - 1.1 La compétence de la Cour administrative pour statuer sur le présent recours est fondée sur l'article 160 let. c Cpa. Le recours a en outre été interjeté dans le délai légal.

- 1.2 Selon l'article 127 al. 1 Cpa, le mémoire contient un exposé concis des faits, des motifs et moyens de preuve, ainsi que l'énoncé des conclusions. La décision attaquée et les documents servant de moyens de preuve en possession du recourant sont joints au mémoire.

En l'occurrence, le mémoire de recours respecte ces conditions dès lors qu'il contient tant l'énoncé des conclusions qu'un exposé des faits, des motifs et des moyens de preuves. La motivation du recours, bien que succincte, permet de comprendre pour quelles raisons et sur quels points la décision attaquée est contestée. De plus, la recourante ne s'est pas adjoint les services d'un avocat, si bien qu'il convient de se montrer relativement souple quant aux exigences relatives à la motivation du recours. Ainsi, même une motivation sommaire doit être considérée comme admissible (cf. BROGLIN, Manuel de procédure administrative jurassienne, 2009, n. 289). Le recours a dès lors été interjeté conformément à la forme légale requise.

- 1.3 Aux termes de l'article 120 Cpa, a qualité pour recourir quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) ainsi que toute autre personne, organisation ou autorité lorsque des dispositions spéciales le prévoient (let. b).

1.3.1.

- 1.3.1.1 Une collectivité publique peut se prévaloir de l'article 120 let. a Cpa si elle est atteinte de la même manière qu'un particulier, ou du moins de manière analogue, dans ses intérêts juridiques ou patrimoniaux. La collectivité publique peut également se fonder sur l'article 120 let. a Cpa pour défendre l'autonomie que lui garantit la Constitution. La commune qui intervient comme simple organe d'exécution n'a toutefois pas qualité pour attaquer les actes de son supérieur hiérarchique, sauf si elle est dépossédée sans droit d'une prérogative légale. Tel est le cas en particulier lorsque l'autorité supérieure annule une décision communale fondée sur un règlement communal pris en exécution de dispositions cantonales ou d'une loi pour l'application de laquelle la commune dispose d'un certain pouvoir d'appréciation. Dans ce cas, la commune peut recourir en démontrant que la décision qui la casse résulte d'une fausse application de son règlement ou encore que l'autorité supérieure a porté atteinte au pouvoir d'appréciation que lui confère la loi. Les communes ou les collectivités publiques sont aussi légitimées à recourir, sur la base de cette disposition, si elles sont touchées dans leurs prérogatives de puissance publique et qu'elles disposent d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. Un intérêt général à une correcte application du droit n'est cependant pas suffisant. Enfin, la qualité pour recourir d'une collectivité publique est également admise lorsqu'elle fait valoir un intérêt digne de protection lié à l'exercice de tâches publiques. Il convient de préciser que pour interpréter l'article 120 let. a Cpa il y a lieu de se fonder, par analogie, sur la jurisprudence concernant la qualité pour recourir des collectivités publiques fondée sur la clause générale de légitimation de l'article 89 al. 1 LTF, puisque cette disposition est applicable en droit cantonal en vertu de l'article 111 al. 1 LTF

(cf. ATF 140 I 90 et 138 II 506 ; BELLANGER, La qualité pour recourir in Bellanger/Tanquerel (édit.), Le contentieux administratif, 2013, p. 126 ss ; AUBRY GIRARDIN, in Corboz et al., Commentaire LTF, 2^{ème} éd., n. 39ss ad art. 89 ; RJJ 2006, p. 64 consid 1.2 ; BROGLIN, op. cit., n. 307).

- 1.3.1.2 Au cas d'espèce, le stand de tir des Breuleux est propriété du Syndicat et non pas de la recourante. Cette dernière n'a pas déclaré agir au nom du Syndicat et au demeurant n'aurait pas été habilitée à le faire. La recourante ne saurait notamment pas fonder sa qualité pour recourir sur sa seule qualité de membre du Syndicat (cf. par analogie pour les membres d'un consortium, POLTIER, Droit des marchés publics, 2014, no 407 ; ATAF 2008/7 consid. 2.2.2). La qualité pour recourir ne saurait pas non plus lui être reconnue en vertu de la garantie de son autonomie communale. En effet, en matière de police des constructions, les communes ne jouissent d'aucune autonomie lorsqu'est en cause un intérêt public, comme c'est le cas ici (cf. art. 39 al. 1 LCAT permettant à la Section des permis de construire d'agir par substitution en cas de négligence d'une commune). Pour le surplus, on ne voit pas en quoi la décision de la juge administrative toucherait la recourante dans ses prérogatives de puissance publique et quel intérêt digne de protection lié à l'exercice de tâches publiques elle pourrait faire valoir. Au demeurant, elle n'a allégué à ce sujet aucun fait propre à fonder sa qualité pour recourir, alors que cela lui incombait puisque ces faits ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier en cause (cf. ATF 133 II 249 consid. 1.1). Il suit de ce qui précède que la recourante ne peut se prévaloir de l'article 120 let. a Cpa pour recourir contre la décision de la juge administrative du 22 mai 2014.
- 1.3.2 En ce qui concerne la qualité pour recourir dont pourrait se prévaloir la commune sur la base de l'article 120 let. b Cpa, il y lieu de relever ce qui suit.
- 1.3.2.1 L'article 37 LCAT expose les règles de procédure s'appliquant au recours formé auprès du juge administratif contre les décisions rendues en matière de police des constructions, comme en l'espèce, à savoir les décisions prises en vertu des articles 35 et 36 LCAT. Aucune disposition ne règle la procédure de recours contre les jugements du juge administratif, en particulier la question de la qualité pour recourir. Il y a lieu de relever que la LCAT ne reconnaît la qualité pour recourir de la commune que contre les décisions rendues sur la base d'une demande de permis de construire (cf. art. 23 al. 2 LCAT) et contre les arrêtés d'approbation des plans communaux (cf. art. 73 al. 3 LCAT). Le décret concernant le permis de construire (DPC ; RSJU 701.51) ne contient pas d'autres règles à ce sujet. On peut se demander si l'absence d'une disposition prévoyant la qualité pour recourir contre la décision sur recours rendue par le juge administratif en matière de police des constructions résulte d'une volonté discernable du législateur (silence qualifié) ou d'une omission involontaire à laquelle le juge est en droit de remédier. Les travaux du législateur sont muets à ce sujet (cf. JDD 1987 p. 84 et JOAC no 37 p. 23 ss pour la loi antérieure sur les constructions). Il reste ainsi à déterminer si l'on est en présence d'une lacune authentique, d'une lacune improprement dite ou d'une inconséquence manifeste de la loi.

1.3.2.2 Selon les définitions traditionnelles, il y a lacune authentique ou véritable (lacune proprement dite) lorsque la loi, même dûment interprétée, n'apporte aucune réponse sur un point essentiel à son application, autrement dit lorsque le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler. En présence d'une lacune véritable, il incombe au juge de la combler en faisant acte de législateur (art. 1 CC). Il y a lacune improprement dite lorsque la loi apporte au problème posé une solution insatisfaisante ou qui peut être considérée comme objectivement insoutenable. Ce type de lacune ne peut en principe pas être comblé par le juge en raison du principe de la séparation des pouvoirs qui lui interdit de rectifier la politique législative. Enfin, à cette conception traditionnelle des lacunes, dans laquelle la frontière entre celles qui peuvent être comblées et celles qui ne peuvent l'être est floue, la doctrine et la jurisprudence ajoutent une catégorie intermédiaire, celle de l'insuffisance de la loi, inadmissible d'un point de vue téléologique, c'est-à-dire l'inconséquence manifeste d'une réglementation qui, appliquée à des situations particulières, aboutit à un résultat contraire à la systématique ou aux objectifs de la loi. Il y a inconséquence manifeste de la loi lorsqu'on doit admettre que si le législateur avait vu le problème, il aurait prévu un régime topique. Ce type de lacune - qui peut être comblé - est opposé au silence qualifié qui impose le respect de la volonté du législateur (sur l'ensemble de la question, cf. RJJ 2012, p. 66 consid. 1.4.2 et les références citées).

En l'espèce, il n'était nullement nécessaire que le législateur octroie aux communes la qualité pour recourir contre les décisions du juge administratif rendues en matière de police des constructions, dans la mesure où les parties concernées, à savoir la personne visée par l'ordre de rétablissement conforme ou le voisin touché dans ses intérêts dignes de protection par le refus d'ordonner un tel ordre ou l'insuffisance des mesures exigées, disposent de la qualité pour recourir sur la base de l'article 120 let. a Cpa. L'absence de disposition sur la qualité pour recourir d'une commune en matière de police des constructions ne constitue donc ni une lacune proprement dite ni une inconséquence manifeste de la loi que le juge pourrait combler.

Dès lors, faute de disposition légale habilitant la commune à recourir dans de telles situations, la qualité pour recourir de la recourante doit être niée en application a contrario de l'article 120 let. b Cpa.

- 1.4 Il suit de là que son recours est irrecevable.
2. S'agissant de la requête, à titre éventuel, de retrait de l'effet suspensif du recours, la demande des intimés à ce sujet est devenue sans objet. Il a du reste été indiqué aux parties, par ordonnance du 15 septembre 2014, que le recours n'avait pas d'effet suspensif en vertu de l'article 36 al. 1 in fine LCAT.
3. Les frais de la procédure doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 219 al. 1 Cpa).

Pour les mêmes motifs, il lui appartient d'assumer ses propres dépens et de payer ceux des intimés, qui ont obtenu gain de cause (art. 227 al. 1 Cpa). Il n'y a pas lieu

d'en allouer au Syndicat qui n'a pas retenu de conclusions dans la procédure de deuxième instance. L'indemnité de dépens doit être fixée conformément aux dispositions de l'ordonnance fixant le tarif des honoraires d'avocat.

PAR CES MOTIFS

LA COUR ADMINISTRATIVE

déclare

le recours irrecevable ;

met

les frais de la procédure, par CHF 1'000.-, à la charge de la recourante, à prélever sur son avance, le solde lui étant restitué ;

alloue

aux intimés une indemnité de dépens de CHF 1'000.-, (débours et TVA compris) pour la procédure de deuxième instance, à verser par la recourante ;

informe

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

ordonne

la notification du présent arrêt :

- à la recourante, la Commune des Breuleux, Rue des Esserts 2, 2345 Les Breuleux ;
- aux intimés, par leur mandataire, Me David Erard, avocat à La Chaux-de-Fonds ;
- à l'appelé en cause, par son mandataire, Me Vincent Paupe, avocat à Saignelégier ;
- à la juge administrative du Tribunal de première instance, Le Château, Porrentruy ;

et l'envoi d'une copie pour information à la Section des permis de construire à Delémont.

Porrentruy, le 1^{er} octobre 2014

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE

Le président :

La greffière :

Pierre Broglin

Gladys Winkler Docourt

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 82 ss 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.*