

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.646/2002 /col

Arrêt du 9 avril 2003
Ire Cour de droit public

MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour
et Président du Tribunal fédéral, Nay, Vice-président
du Tribunal fédéral, Aeschlimann, Reeb et Fonjallaz.
Greffier: Kurz.

1. CIBA Spezialitäten Chemie AG, Klybeckstrasse 141,
4002 Basel,
2. Clariant Schweiz AG,
3. Novartis Pharma AG,
4. F. Hoffmann-La Roche AG,
5. Henkel und Cie AG,
6. SF-Chem AG,
7. Rohner AG,
toutes à la même adresse,
recourantes, représentées par Me Alain Schweingruber, case postale 872, 2800 Delémont, agissant
par Me Christoph Mettler, avocat, Kirchplatz 16, Postfach 916, 4132 Muttenz 1,

contre

Commune de Bonfol, 2944 Bonfol,
représentée par Me Pierre Vallat, avocat, chemin de la Gare 27,
case postale 1, 2900 Porrentruy 1,
Président de la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura, Le Château, 2900
Porrentruy.

art. 9 et 29 Cst., art. 6 CEDH (répartition des frais),

recours de droit public contre la décision du Président de la Chambre administrative du Tribunal
cantonal du canton du Jura du 5 novembre 2002.

Faits:

A.

Le 26 septembre 2000, l'Office des eaux et de la protection de la nature du canton du Jura (ci-après:
l'OEPN) a suspendu, à titre provisoire, l'autorisation accordée le 20 novembre 1985 à la commune de
Bonfol d'exploiter un dépôt d'ordures ménagères (décharge contrôlée bioactive), au motif que cette
décharge se trouvait probablement contaminée - dans une mesure à préciser - par des lixiviats
provenant de la décharge industrielle de Bonfol, en cours d'assainissement et exploitée par le
consortium Basler Chemische Industrie, formé de sept sociétés (ci-après: BCI ou les recourantes).
Selon l'OEPN, il y avait lieu de maintenir l'état de fait jusqu'à ce que soient précisés les besoins
d'assainissement ou de surveillance.

B.

La commune de Bonfol a recouru contre cette décision auprès de la Chambre administrative du
Tribunal cantonal jurassien en soutenant que les indices de contamination étaient insuffisants. La
commune demandait l'appel en cause de BCI, dont la responsabilité pouvait être engagée, ainsi que
la mise en oeuvre d'une expertise.

Par ordonnance du 11 octobre 2000, le Président de la Chambre administrative a admis l'appel en
cause.

Le 24 novembre 2000, BCI a conclu, principalement, à l'admission du recours de la commune, frais à
la charge de l'Etat, subsidiairement, en cas de rejet du recours, de mettre les frais à la charge de la
commune ou de l'Etat, des sûretés étant en outre exigées de la part de ce dernier. BCI contestait
également l'existence d'une contamination, ainsi que l'urgence des mesures à prendre.

Après une audience sur place et une suspension de la procédure afin de procéder à des
investigations, la commune a déclaré, le 29 mai 2002, qu'elle retirait son recours, en raison

d'éléments fournis notamment par l'OEPN, confirmant la crainte d'une contamination, et dans la perspective d'un assainissement de la décharge industrielle. La commune demandait l'exemption des frais de justice, au motif qu'elle pouvait se croire fondée à recourir.

Le 26 août 2002, BCI s'est déterminée en estimant que les frais judiciaires devaient être mis à la charge de la commune recourante, de même que ses propres frais d'intervention. BCI s'estimait en droit de poursuivre la procédure afin de prouver que sa responsabilité n'était pas engagée. Le 26 août 2002, la commune s'est opposée au versement de dépens en faveur de BCI.

C.

Par décision du 5 novembre 2002, le Président de la Chambre administrative a pris acte du retrait du recours, constaté que la procédure était devenue sans objet et rayé la cause du rôle. BCI ne pouvait pas s'opposer au retrait du recours et au classement de la procédure. Compte tenu des soupçons de contamination existant au moment du dépôt du recours, les frais, soit 850 fr., devaient être répartis entre la recourante et l'appelée en cause qui avait conclu dans le même sens que la commune. Les dépens ont été compensés.

D.

BCI forme un recours de droit public contre ce dernier arrêt. Elle en demande l'annulation en tant qu'il met à sa charge les frais de procédure, l'autorité intimée étant invitée à mettre tous les frais à la charge de la commune de Bonfol. Elle demande également l'effet suspensif.

La Chambre administrative et la commune de Bonfol concluent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le recours de droit public est formé en temps utile contre une décision finale de dernière instance cantonale.

1.1 Selon l'art. 88 OJ, a notamment qualité pour recourir le particulier lésé par la décision attaquée qui le concerne personnellement. Le recourant doit être atteint directement dans ses intérêts juridiquement protégés. En l'occurrence, les recourantes ne paraissent pas directement touchées par le fond du litige, qui concernait la suspension provisoire de l'autorisation d'exploiter une décharge. L'unique bénéficiaire de cette autorisation était la commune de Bonfol, seule habilitée à recourir contre sa suspension. Les recourantes ont peut-être un intérêt à se prémunir, par exemple, contre une action en responsabilité qui pourrait leur être intentée par la commune, mais cela ne constitue à ce stade qu'un intérêt de fait, insuffisant au regard de l'art. 88 OJ.

1.2 Celui qui n'a pas qualité pour recourir sur le fond peut cependant, s'il avait qualité de partie dans la procédure cantonale, se plaindre de la violation des garanties formelles offertes aux parties par le droit cantonal de procédure ou par le droit constitutionnel, notamment le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). L'intérêt juridiquement protégé exigé par l'art. 88 OJ découle alors du droit de participer à la procédure cantonale. La partie recourante ne saurait toutefois, par ce biais, remettre en cause la décision attaquée sur le fond, en critiquant l'appréciation des preuves ou en faisant valoir que la motivation retenue serait matériellement fautive (ATF 126 I 81 consid. 3b p. 86; 125 II 86).

Les recourantes peuvent donc agir à l'encontre du prononcé sur les frais en invoquant les droits de partie qui, dans une certaine mesure, leur ont été reconnus.

2.

La cour cantonale a estimé que, faute de disposer de l'objet du litige, l'appelé en cause ne pouvait s'opposer au classement de la procédure après retrait du recours. Sans en faire un grief distinct, les recourantes mentionnent des opinions doctrinales plus nuancées (Felix Huber, *Die Beiladung*, insbesondere im Zürcher Baubewilligungsverfahren, ZBl 1989 p. 234-264, 256; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, Berne 2000 p. 154), selon lesquelles l'appelé en cause disposerait en principe de tous les droits d'une partie. Les recourantes estiment ensuite qu'il serait contradictoire de leur dénier d'une part le droit de s'opposer à ce classement, et de leur reconnaître d'autre part suffisamment de droits de partie pour leur faire supporter des frais.

2.1 Selon l'art. 11 de la loi jurassienne de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle (Code de procédure administrative, ci-après: CPA), l'autorité peut, d'office ou sur requête, appeler en cause la personne dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure; l'appel en cause est obligatoire pour les personnes dont la situation juridique sera certainement touchée par la décision. Les allégués et conclusions des parties sont communiqués à l'appelé en cause, qui peut se déterminer à leur sujet et faire valoir ses propres moyens; la décision sur le fond lui est opposable, qu'il ait ou non participé à la procédure, le cas échéant avec suite de frais et dépens.

L'appel en cause dans une procédure administrative de recours ne peut être comparé à l'institution de procédure civile. Celle-ci permet de liquider, dans un procès initial, les prétentions connexes avec un tiers, lequel devient une partie au procès et peut prendre ses propres conclusions à l'égard des

parties principales. En revanche, dans une procédure de recours en matière administrative, l'objet de la procédure reste limité à la décision attaquée. L'appel en cause n'a alors pas pour but d'examiner une éventuelle action récursoire, mais de rendre la décision opposable à des tiers, tout en sauvegardant leur droit d'être entendus (cf. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, Berne 1997, p. 140 ss ad art. 14; Huber, op. cit. p. 246). En l'occurrence, seule la commune de Bonfol, titulaire de l'autorisation, était concernée par l'interdiction provisoire d'exploiter sa décharge; elle avait donc seule la qualité pour recourir contre cette interdiction. Dès lors, si l'appelé en cause selon l'art. 11 CPA se voit reconnaître certains droits (droit de se déterminer sur les conclusions et moyens de la partie principale, droit de participer à l'administration des preuves et de consulter le dossier; cf. Boinay, op. cit. ad art. 11 al. 3, p. 21), son intervention demeure accessoire et il n'était pas arbitraire de dénier aux recourantes le droit d'exiger la continuation de la procédure après le retrait du recours.

2.2 Les recourantes ne se plaignent pas d'une application arbitraire des dispositions du droit cantonal de procédure (art. 219 al. 1 et 220 al. 1 CPA concernant la répartition des frais entre les parties qui succombent, compte tenu de leurs intérêts en jeu et du sort fait à leurs conclusions). En particulier, elles ne se prévalent pas de l'art. 219 al. 2 CPA qui permet d'exempter la partie qui pouvait de bonne foi se croire fondée à recourir, respectivement à intervenir.

3.

En définitive, si les recourantes se plaignent d'arbitraire, c'est essentiellement en raison de la contradiction qu'elles prétendent voir dans l'application conjointe des dispositions cantonales précitées.

3.1 La décision attaquée n'est toutefois pas entachée d'une contradiction insurmontable. Le droit de disposer de l'objet du litige dépend de la qualité pour agir contre la décision de première instance, alors que l'obligation de payer les frais de procédure incombe à toute personne qui, par son intervention, en est la cause. Toute partie, même disposant de droits restreints, peut ainsi y être astreinte si, par son attitude procédurale, elle peut être considérée comme étant à l'origine de certains frais. En l'espèce, en prenant une part active à la procédure, et en fournissant des déterminations appuyant le recours de la commune, pour des motifs en partie différents, les recourantes ont pris un risque procédural. Même si elles ne pouvaient pas disposer de l'objet du litige, elles ont, en intervenant dans la procédure, bénéficié de certains avantages comme le droit d'accès au dossier, celui de s'exprimer et de requérir l'administration de preuves, autant de prérogatives qui entraînaient un certain coût pour l'Etat. Il n'était dès lors pas insoutenable de percevoir des frais judiciaires proportionnés à leur intervention.

3.2 L'autorité intimée relève qu'en cas de retrait du recours, l'appelé en cause se retrouve dans la même situation que si la décision n'avait pas été attaquée. Les recourantes y voient également une contradiction, en ce sens que si la procédure de recours n'avait pas eu lieu, il n'y aurait pas eu de frais à leur charge. L'affirmation précitée se rapporte toutefois à la situation de droit matériel (entrée en force de la décision attaquée, faute de recours), et non à la situation procédurale des parties, de sorte qu'il n'y a, là non plus, aucune contradiction.

4.

Les recourantes dénoncent enfin une inégalité de traitement prohibée par les art. 29 Cst. et 6 CEDH, applicables selon elles à toute procédure: la décision attaquée violerait l'égalité des parties, puisque la commune de Bonfol pouvait disposer librement de l'objet du litige, sans en assumer l'entière responsabilité au niveau des frais.

Les recourantes invoquent en vain les principes d'égalité des armes et de non discrimination garantis par les art. 6 CEDH et 29 al. 1 Cst. La première de ces dispositions ne saurait s'appliquer à une décision relative à la suspension d'une autorisation administrative à titre provisionnel. Quant à la seconde, elle impose une égalité des armes entre les parties à la procédure, mais ne s'oppose pas à ce que les personnes qui interviennent à des titres différents soient traitées de manière identique au niveau des frais, lorsque, comme en l'espèce, leur intervention cause à l'Etat une dépense similaire.

5.

Le recours de droit public doit dès lors être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Un émoulement judiciaire est mis à la charge des recourantes, qui succombent (art. 156 al. 1 OJ), de même que l'indemnité de dépens allouée à la commune de Bonfol, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recourantes.

3.

Une indemnité de dépens de 2'000 fr. est allouée à la commune de Bonfol, intimée, à la charge solidaire des recourantes.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des recourantes et de la Commune de Bonfol ainsi qu'au Président de la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura.

Lausanne, le 9 avril 2003

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: