

# **BGer 1C 133/2007 vom 27. November 2007**

Bundesgericht, 2007-11-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_133\\_2007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_133_2007)

FR: TF 1C 133/2007 du 27 novembre 2007

IT: TF 1C 133/2007 del 27 novembre 2007

## **Regeste**

plan d'affectation, qualité pour recourir | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## **Erwägungen**

### **E. 1**

L'arrêt attaqué ayant été rendu après le 1er janvier 2007, la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) est applicable à la présente procédure ( art. 132 al. 1 LTF ).

### **E. 2**

Le recours est dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est dès lors recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral ( ATF 133 II 249 consid. 1.2 p. 251). Aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal administratif. Ils sont particulièrement touchés par l'arrêt rendu par cette autorité qui déclare leur recours irrecevable faute de qualité pour agir; ils peuvent se prévaloir d'un intérêt personnel digne de protection à faire constater que leur légitimation active ne leur a pas été déniée en violation de leurs droits de partie et à obtenir l'annulation de l'arrêt attaqué dès lors que l'irrecevabilité de leur recours a pour conséquence de ne pas entrer en matière sur le fond (arrêt 1C\_57/2007 du 14 août 2007 consid. 2; cf. ATF 124 II 124 consid. 1b p. 126; 104 Ib 307 consid. 3a p. 317 et la jurisprudence citée). Leur qualité pour recourir est à l'évidence donnée au sens de l' art. 89 LTF . Les autres conditions de recevabilité du recours sont au surplus réunies.

### **E. 3**

Les recourants reprochent au Tribunal administratif de leur avoir dénié la qualité pour agir au terme d'une application arbitraire des art. 56 à 61 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et 37 LJPA et en violation de l' art. 33 LAT . Ce refus d'entrer en matière consacrerait en outre un déni de justice formel prohibé par l' art. 29 Cst.

#### **E. 3.1**

Selon la jurisprudence, commet un déni de justice formel, l'autorité qui ne statue pas ou n'entre pas en matière sur un recours ou un grief qui lui est soumis, alors qu'elle devrait le faire ( ATF 128 II 139 consid. 2a p. 142; 127 I 31 consid. 2a/bb p. 34; 125 I 166 consid. 3a p. 168; 124 V 130 consid. 4 p. 133; 117 Ia 116 consid. 3a p. 117). Sous réserve des cas visés

à l' art. 95 let . c à e LTF, la violation du droit cantonal ne constitue pas un motif de recours. Elle peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l' art. 95 let. a LTF , telle que l'interdiction de l'arbitraire ( art. 9 Cst. ). Sur ce point, la loi sur le Tribunal fédéral n'apporte aucun changement à la cognition du Tribunal fédéral qui était la sienne sous l'empire de la loi fédérale d'organisation judiciaire ( ATF 133 II 249 consid. 1.2.1 p. 151). Appelé à revoir l'interprétation ou l'application d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si la solution défendue par la cour cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution éventuellement plus judicieuse paraît possible ( ATF 133 II 257 consid. 5.1 p. 260 et les arrêts cités). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (cf. ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17).

### **E. 3.2**

A teneur de l'art. 56 LATC, tout projet relatif à un plan général ou partiel d'affectation communal ou intercommunal est soumis au Service de l'aménagement du territoire avant l'enquête publique par la ou les municipalités intéressées (al. 1). Ledit service examine le projet en limitant son pouvoir d'examen à la légalité. Il entend s'il y a lieu l'autorité qui l'a établi. Il lui fait part de ses observations dans un délai de trois mois, s'il s'agit d'un plan partiel d'affectation, et de six mois au maximum, s'il s'agit d'un plan général ou s'appliquant à des fractions importantes du territoire (al. 2). L'art. 57 LATC dispose qu'au plus tard trois mois après réception des observations du Service de l'aménagement du territoire, le plan est soumis à l'enquête publique pendant une durée de trente jours (al. 1 première phrase). Les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le projet sont déposées par écrit au greffe municipal ou postées à son adresse durant le délai d'enquête (al. 3). L'art. 58 LATC prévoit qu'après la fin de l'enquête publique, la municipalité peut entendre les opposants lors d'une séance de conciliation (al. 1). Elle établit à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des observations ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées. Les conclusions du préavis indiquent s'il y a lieu les modifications proposées au projet soumis à l'enquête (al. 2). Le conseil de la commune statue sur les réponses motivées aux oppositions non retirées en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan et du règlement dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique (al. 3). Lorsque le conseil adopte le projet sans modification susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, le dossier est adressé sans délai par la municipalité au Service de l'aménagement du territoire en vue de son approbation par le département (al. 4). Si le conseil apporte des modifications plus importantes, celles-ci sont soumises à une enquête complémentaire de trente jours, après l'examen préalable du Service de l'aménagement du territoire. Les oppositions ne sont alors recevables que dans la mesure où elles visent les modifications mises à l'enquête publique. Le conseil de la commune adopte le projet dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique complémentaire (al. 5). Selon l'art. 60 LATC, le département notifie à chaque opposant, pour tous les actes de la procédure, par lettre signature, la décision communale sur opposition contre laquelle un recours peut être déposé au Tribunal administratif qui jouit d'un libre pouvoir d'examen. Les art. 31 ss LJPA sont au surplus applicables. La notification des décisions communales sur les oppositions est faite

simultanément à la notification de la décision d'approbation préalable du département. A teneur de l'art. 61 LATC, le département décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter. Son pouvoir d'examen est limité à la légalité (al. 1). La décision du département est notifiée par écrit à la commune, aux opposants et aux propriétaires lésés. Elle est susceptible d'un recours au Tribunal administratif. Les art. 31 ss LJPA sont applicables (al. 2). Le département se prononce préalablement dans un délai de trois mois dès la communication du dossier complet (al. 3). L'art. 61a LATC dispose enfin que le département se prononce définitivement sur le plan et le règlement si aucun recours n'a été déposé. Il les met en vigueur et abroge simultanément les plans et les règlements antérieurs dans la mesure où ils leur sont contraires. Cette décision n'est pas susceptible de recours (al. 1). Le département peut mettre en vigueur la partie du plan et du règlement non concernée par les recours dans la mesure où l'effet suspensif n'a pas été accordé sur tout le plan et le règlement (al. 2). Il met en vigueur la partie du plan concernée par les recours après avoir pris connaissance des arrêts du Tribunal administratif (al. 3).

### **E. 3.3**

Le Tribunal administratif a déclaré le recours irrecevable faute de qualité pour agir des recourants parce que ces derniers n'étaient pas valablement intervenus dans la procédure d'opposition pour contester l'absence dans le plan de toute mention d'un cheminement piétonnier le long des rives du lac. Elle a estimé que le Conseil communal de Mies n'était à juste titre pas entré en matière sur ce grief au motif qu'il avait été évoqué pour la première fois dans l'opposition déposée pendant l'enquête publique complémentaire alors qu'il aurait dû l'être dans l'opposition déposée durant l'enquête publique principale. Pour les recourants, l'exigence d'une opposition valablement formée à un plan d'affectation comme condition de recevabilité du recours auprès du Tribunal administratif consacrerait une restriction à leur qualité pour agir non conforme à l'art. 33 LAT. Ils soutiennent par ailleurs avoir respecté cette exigence dès lors que certains d'entre eux se sont opposés au projet de plan lors de la mise à l'enquête publique principale. Ils admettent toutefois que leur opposition ne portait pas sur l'absence de cheminement piétonnier le long des rives du lac et le non-respect des règles du plan directeur cantonal des rives du lac Léman et de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire relatives à l'accessibilité aux lacs et cours d'eau appartenant au domaine public. Ils insistent cependant sur la complexité de la question juridique posée et le fait qu'ils n'ont obtenu un avis de droit à ce sujet qu'après l'échéance du délai d'enquête.

### **E. 3.4**

Aux termes de l'art. 33 LAT, le droit cantonal doit ouvrir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur cette loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (al. 2); il doit d'une part reconnaître la qualité pour recourir au moins dans les mêmes limites qu'en matière de recours de droit administratif au Tribunal fédéral (al. 3 let. a) et d'autre part accorder à une autorité de recours au moins un libre pouvoir d'examen (al. 3 let. b). Sous réserve de ces exigences, l'organisation des voies de recours en matière de plans d'affectation relève en principe du droit cantonal (art. 25 al. 1 LAT). Le Tribunal fédéral a ainsi admis que dans ce cadre, le législateur cantonal était libre d'imposer aux intéressés, comme condition de recevabilité du recours cantonal, une intervention dans la procédure d'opposition préalable, pour autant que le projet de plan fasse l'objet de publications suffisamment claires (arrêt 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 2c/aa et 2c/cc non reproduits sur ce point à la SJ 2002 I p. 318; arrêt 1A.222/2006

du 8 mai 2007 consid. 4; arrêt 1P.260/1995 du 3 novembre 1995 consid. 1e, auquel l'arrêt attaqué fait référence, concernant la procédure administrative vaudoise). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a jugé que la recourante ne pouvait invoquer le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant tel qu'il découle de l'art. 6 § 1 CEDH pour se soustraire à l'obligation que lui faisaient les art. 57 à 61 LATC de s'opposer au plan durant l'enquête publique avant de saisir les autorités cantonales de recours. La participation à la procédure devant l'instance inférieure est au demeurant une condition posée à la recevabilité du recours en matière de droit public ( art. 89 al. 1 let. a LTF ). Cette condition découlait déjà de la jurisprudence rendue en matière de recours de droit administratif en application de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ), une exception étant consentie en faveur de celui qui avait été empêché sans sa faute de prendre part à cette procédure ( ATF 133 II 181 consid. 3.2 p. 187; 127 V 107 consid. 2a p. 109/110 et les références citées). Aussi on ne saurait dire qu'en instaurant une exigence semblable sur le plan cantonal, la cour cantonale aurait violé l' art. 33 LAT qui commande de reconnaître la qualité pour agir dans la même mesure que sur le plan fédéral, quand bien même elle ne ressortirait pas expressément de l'art. 37 LJPA. Enfin, on ne voit pas en quoi il serait arbitraire ou contraire au droit fédéral d'assimiler à cet égard une intervention tardive dans la procédure d'enquête à l'absence de toute intervention. Cela étant, la cour cantonale pouvait subordonner la recevabilité du recours au dépôt d'une opposition valable sans violer l' art. 33 LAT . Pour le surplus, les recourants ne contestent pas avoir invoqué la non-conformité du plan d'affectation au plan directeur cantonal des rives du lac pour la première fois dans leur opposition aux plans modifiés alors que seuls des griefs concernant les modifications apportées au projet initial pouvaient être soulevés à ce moment en vertu de l'art. 58 al. 5 LATC. La cour cantonale s'en est ainsi strictement tenue au texte clair de cette disposition en considérant que l'opposition était tardive et que le Conseil communal de Mies n'était à juste titre pas entré en matière sur cette opposition. Il importe peu à cet égard que certains recourants ont formé opposition durant l'enquête publique principale dès lors que celle-ci ne portait pas sur l'absence de mention dans le plan d'un cheminement piétonnier sur les rives du lac et que les points sur lesquels ils n'avaient pas obtenu satisfaction ne faisaient pas l'objet du recours devant le Tribunal administratif. La complexité de la question de droit qui se posait et la consultation tardive d'un avocat ne sont pas des motifs suffisants pour excuser l'omission de tout grief à ce propos dans l'opposition formulée au cours de l'enquête publique principale et admettre que le Conseil communal aurait dû entrer en matière sur l'opposition déposée durant l'enquête complémentaire en dépit de sa tardiveté. On pouvait à tout le moins exiger des opposants qu'ils fassent valoir leurs objections de principe concernant l'absence de cheminement piétonnier dans le plan, quitte à demander un délai supplémentaire pour déposer une motivation circonstanciée afin de sauvegarder leurs droits. Une telle démarche pouvait d'autant plus être exigée en l'occurrence que l'un des opposants se trouve être le président de l'association A. \_\_\_\_\_, dont l'un des buts est précisément d'assurer la mise à disposition pour le public d'un espace continu tout au long des lacs et cours d'eau de Suisse.

### **E. 3.5**

Cela étant, le Tribunal administratif n'a pas commis de déni de justice formel prohibé par l' art. 29 Cst. en n'entrant pas en matière sur le recours formé par les recourants.

### **E. 4**

Dans une argumentation subsidiaire, la cour cantonale a au surplus considéré comme douteuse la qualité pour agir des recourants à titre individuel et de l'association A. \_\_\_\_\_ au regard de l'art. 37 LJPA.

#### **E. 4.1**

En vertu de l'art. 33 al. 3 let. a LAT, dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral, la qualité pour recourir devant les instances cantonales doit être reconnue dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution de cette loi. Une exigence analogue ressort de l'art. 111 al. 1 LTF. Sous réserve d'exceptions qui n'entrent pas en ligne de compte en l'espèce, la qualité pour agir devant le Tribunal administratif du canton de Vaud est définie à l'art. 37 al. 1 LJPA. Cette disposition accorde le droit de recourir à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Elle reprend les critères retenus à l'art. 103 let. a OJ, respectivement à l'art. 89 LTF et la cour cantonale l'interprète conformément à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en application de ces dispositions (cf. RDAF 2001 I 487 consid. 2 p. 489). La qualité pour recourir des particuliers contre un plan d'affectation est donc régie de manière concordante pour les procédures devant le Tribunal administratif et devant le Tribunal fédéral saisi d'un recours en matière de droit public. Aux termes de l'art. 89 LTF, la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Selon la jurisprudence rendue en application de cette disposition, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable. Cette exigence a été posée de manière à empêcher l'action populaire au niveau de la juridiction administrative fédérale (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252; arrêt 1C\_57/2007 du 14 août 2007 consid. 3.2; cf. pour l'ancien recours de droit administratif, ATF 131 II 649 consid. 3.1 p. 651/652 et les arrêts cités). Il incombe au recourant d'alléguer les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour agir lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier de la cause (ATF 133 V 239 consid. 9.2 p. 246). Le Tribunal fédéral a ainsi estimé qu'en tant qu'abonné au Journal de Genève et à la Gazette de Lausanne, le recourant n'avait pas un lien suffisamment étroit avec la décision de fusionner les deux quotidiens, qui le touche comme n'importe quel lecteur (ATF 124 II 499 consid. 3c p. 506). Il a pareillement dénié la qualité pour recourir à des consommateurs qui s'en prenaient à une décision autorisant la mise sur le marché d'aliments produits sur la base d'organismes manipulés génétiquement pour des raisons idéales et qui n'étaient pas plus touchés par cette décision que le public en général (ATF 123 II 376 consid. 4b/bb p. 378). Le Tribunal fédéral a également dénié au propriétaire foncier abonné au réseau public de distribution d'eau potable ou au consommateur d'eau approvisionné par l'intermédiaire de propriétaires abonnés la qualité pour critiquer, par la voie du recours de droit administratif, la délimitation des zones de protection des sources autour d'un captage faute d'un lien suffisamment étroit avec l'objet de la contestation (ATF 121 II 39 consid. 2c/cc p. 46). Enfin, il a dénié à l'utilisateur d'une voie publique la qualité pour

recourir contre une mesure de restriction de la circulation ou de parcage qui touchait l'ensemble des usagers de la même manière ( ATF 113 Ia 426 consid. 3b/cc et 3b/dd p. 432).

#### **E. 4.2**

Au regard de cette jurisprudence, la cour cantonale pouvait sans violer le droit fédéral retenir que l'intérêt des recourants se confondait avec celui de tous les habitants de Mies et, d'une façon générale, de tous les promeneurs qui apprécient de longer les rives du lac, sans que l'on puisse retenir qu'ils sont touchés dans une mesure et avec une intensité particulières par l'absence de mention d'un sentier riverain dans le plan général d'affectation, ni qu'ils se trouvent être dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation. Il ne suffit en effet à cet égard pas qu'ils puissent emprunter le chemin piétonnier dont ils déplorent l'absence de toute mention dans le plan pour admettre que cette dernière condition serait réalisée; à défaut tout un chacun devrait se voir reconnaître la qualité pour agir. De même, le fait que certains recourants soient voisins de l'une ou l'autre des parcelles sur lesquelles le cheminement devrait être aménagé ne permet pas de conclure qu'ils sont touchés dans une mesure plus importante que les autres habitants de la commune ou que le reste de la population en général. L'association A.\_\_\_\_\_, qui ne peut se prévaloir d'un droit de recours fondé sur une disposition spécifique de droit fédéral ou cantonal, n'a pas davantage qualité pour agir puisque la majorité, si ce n'est la totalité, de ses membres se trouvent dans la même situation que les recourants à titre individuel.

#### **E. 5**

Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais des recourants qui succombent ( art. 65 et 66 al. 1 LTF ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens aux autorités communale et cantonale ( art. 68 al. 3 LTF ; cf. arrêt 1C\_122/2007 du 24 juillet 2007 consid. 6).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.