

# **BGer 1P.71/2005 vom 25. April 2005**

Bundesgericht, 2005-04-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.71\\_2005](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.71_2005)

FR: TF 1P.71/2005 du 25 avril 2005

IT: TF 1P.71/2005 del 25 aprile 2005

## **Regeste**

révision d'un plan d'affectation | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours de droit public formé par une commune pour violation de son autonomie - lorsqu'elle est atteinte, comme en l'espèce, en tant que détentrice de la puissance publique - est traité comme un recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens, au sens de l' art. 84 al. 1 let. a OJ , et les conditions légales de recevabilité des art. 84 ss OJ s'y appliquent. Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence et qu'elle applique correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière. La commune peut aussi invoquer les garanties générales de procédure de l' art. 29 Cst. ( ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9; 121 I 155 consid. 4 p. 159; 116 Ia 52 consid. 2 p. 54 et les arrêts cités). L'arrêt attaqué, qui est une décision de renvoi à une autorité inférieure, a un caractère incident. L'affaire a cependant été renvoyée à la commune recourante elle-même, afin qu'elle statue à nouveau. En pareil cas, la jurisprudence admet qu'il peut en résulter un préjudice irréparable, au sens de l' art. 87 al. 2 OJ , pour la commune qui doit se soumettre aux injonctions du Tribunal administratif sans pouvoir ensuite attaquer la nouvelle décision qu'elle est tenue de rendre ( ATF 128 I 3 consid. 1b p. 7; 120 Ib 207 consid. 1a p. 209; arrêt 1P.167/2003 du 3 juillet 2003 dans la cause commune du Mont-sur-Lausanne, in RDAF 2004 I 114, consid. 1.3). Le recours de droit public est donc recevable de ce point de vue. Le recours de droit public a une nature en principe exclusivement cassatoire ( ATF 129 I 129 consid. 1.2.1 p. 131 et les arrêts cités). Les conclusions du recours qui tendent à autre chose qu'à l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif sont donc irrecevables. Pour le reste, les exigences formelles des art. 86 ss OJ sont satisfaites et il y a lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

La commune recourante soutient que le Tribunal administratif a commis un déni de justice formel en refusant de réexaminer l'argumentation du département cantonal à propos de l'application de l' art. 15 LAT dans le cas particulier. La contestation portait sur l'interprétation d'un critère légal - la notion de "terrains déjà largement bâtis", selon l' art. 15 let. a LAT -; il ne s'agissait donc pas, selon la recourante, de revoir une question d'opportunité.

#### **E. 2.1**

Les communes vaudoises jouissent manifestement d'une autonomie protégée par le droit constitutionnel lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf.

notamment art. 2 al. 1, art. 17a et art. 43 ss de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC]). La recourante se prévaut donc à bon escient de son autonomie; elle peut ainsi se plaindre d'une violation de l' art. 29 al. 2 Cst.

### **E. 2.2**

En l'espèce, la décision du conseil communal au sujet de l'affectation de la parcelle des intimés a été déférée par eux au département cantonal, lequel était à la fois autorité (administrative) de recours (cf. art. 33 al. 2 et 3 LAT ) et autorité d'approbation du plan (cf. art. 26 LAT ). Cette autorité de recours avait en vertu du droit fédéral un "libre pouvoir d'examen" ( art. 33 al. 3 let. b LAT ) - portant en principe sur les faits, les questions juridiques et l'opportunité ( ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242) - et le Tribunal administratif, autorité judiciaire statuant en dernière instance cantonale, était en principe habilité à contrôler l'exercice de ce pouvoir d'examen au cas où la contestation eût porté sur ce point. En l'occurrence, le Tribunal administratif a considéré que le département cantonal avait limité de façon arbitraire son pouvoir d'examen, en l'absence d'un "réel examen effectué en opportunité" que lui-même n'était pas à même de faire, le droit de procédure ne lui prescrivant qu'un contrôle de la légalité (cf. art. 36 let. a de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA]). Il a annulé la décision départementale pour ce seul motif. Ce faisant, il a renoncé à examiner lui-même si la mesure de planification litigieuse, abstraction faite des questions d'opportunité, était ou non conforme à la définition légale de la zone à bâtir ( art. 15 LAT ), qui était invoquée par les intimés à l'appui de leurs griefs contre le refus de classer leur terrain. En d'autres termes, le Tribunal administratif a sanctionné une restriction indue du pouvoir d'examen, ou un déni de justice formel, de la part de l'autorité inférieure, sans procéder sur le fond - ni directement, ni en obiter dictum - à un contrôle de la légalité de la décision qui lui était déférée.

### **E. 2.3**

L' art. 15 LAT contient des concepts ou des notions juridiques indéterminés: terrains "propres à la construction", "déjà largement bâtis", "probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir". L'autorité administrative qui interprète et applique un concept indéterminé jouit certes d'une relative liberté; elle ne se livre pas moins à une opération juridique, que le contrôle de la légalité auquel le juge est amené à procéder sur recours va vérifier (cf. notamment Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd. Berne 1994, p. 381/382). Le Tribunal administratif qui se prononce sur une mesure de planification après qu'un propriétaire concerné s'est plaint d'une violation du droit matériel (le cas échéant d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation) ou d'une constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents - griefs recevables selon l'art. 36 let. a et b LJPA, dans le cadre du contrôle de la légalité -, peut donc revoir l'application, par l'autorité administrative cantonale, des critères de l' art. 15 LAT , en particulier ceux de l' art. 15 let. a LAT , analysés ou précisés dans la jurisprudence fédérale (et du reste rappelés en introduction des considérants de l'arrêt attaqué - cf. consid. 1, 1er paragraphe; cf. à ce propos notamment ATF 121 II 417 consid. 5a p. 424; arrêt 1P.692/2001 du 22 janvier 2002, in ZBI 104/2003 p. 650, consid. 3, et les arrêts cités). Si la justification du non-classement d'un terrain dans la zone à bâtir repose sur d'autres critères ou d'autres intérêts que ceux mentionnés à l' art. 15 LAT (protection de la nature et des sites, maintien d'un espace agricole cohérent, etc. - cf. notamment Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, Zurich 1999, Art. 15, n. 86 ss), le juge administratif peut là aussi être appelé à contrôler la légalité de la mesure, au regard des prescriptions pertinentes du droit fédéral ou cantonal ( art. 16 et

17 LAT , en particulier); l'obligation de peser les intérêts en jeu découle alors de ces différentes normes. Il ne s'agit donc pas, dans ce cadre, d'un contrôle de l'opportunité. En l'espèce, même s'il a évoqué dans les motifs de son arrêt les normes et critères entrant en considération, le Tribunal administratif a renoncé en définitive à examiner les griefs des intimés portant sur la légalité du classement de leur terrain en zone agricole - ou plutôt de son non-classement dans la zone à bâtir - alors que tel était manifestement l'objet de la contestation, que cet examen lui incombait et que l'on ne voit pas a priori quelles questions d'opportunité auraient dû être résolues. La décision attaquée équivaut ainsi pour la recourante à un déni de justice formel, le Tribunal administratif ayant refusé à tort de contrôler la légalité de la mesure de planification qui lui était soumise, sans pour autant admettre les conclusions de la commune. Le droit d'être entendu de cette collectivité partie à la procédure judiciaire cantonale, tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , a en d'autres termes été violé (cf. Michele Albertini, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, thèse Berne 2000, p. 387). Les griefs de la commune recourante à ce propos sont donc fondés.

### **E. 3**

Il s'ensuit que le recours de droit public doit être admis, dans la mesure où il est recevable. L'arrêt attaqué doit en conséquence être annulé. Les frais de la présente procédure doivent être mis à la charge des intimés, qui succombent ( art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ ). Dès lors que la commune recourante a consulté un avocat et que, comptant un peu plus de 2'000 habitants, elle ne dispose pas d'une infrastructure administrative et juridique suffisante pour ester en justice sans l'assistance d'un mandataire, il y a lieu - conformément à la pratique en matière de recours de droit public pour violation de l'autonomie communale - de lui allouer des dépens, à la charge des intimés ( art. 159 al. 1 et 2 OJ ).

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