

VD_OMNI AC.2004.0060 vom 28. Juni 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-06-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0060

FR: VD_OMNI AC.2004.0060 du 28 juin 2004

IT: VD_OMNI AC.2004.0060 del 28 giugno 2004

Regeste

DI MAGLIE Giovanni et consorts c/décision du Département de la sécurité et de l'environnement | La rétroactivité prévue à l'art. 2 du règlement du 28 avril 2004 modifiant les art. 5 à 12 de celui du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration n'obéit pas à des motifs pertinents. Elle n'a pas d'autre but que de réparer le vice dont est entachée la décision faisant l'objet du présent recours (incompétence de l'autorité intimée).

Erwägungen

E. 10

Le Département des infrastructures, ci-après : le infrastructures département, a les attributions suivantes : a) il assure l'exécution des lois, des règlements et des plans relatifs à l'aménagement du territoire et à la police des constructions, sous réserve des tâches spéciales attribuées à d'autres départements ou autorités; b) il procède à l'examen préalable des plans directeurs régionaux, communaux et des plans directeurs localisés ; c) il approuve les plans d'affectation communaux en limitant son pouvoir d'examen à la légalité ; d) il approuve les plans d'affectation cantonaux et statue sur les oppositions formulées à leur rencontre avec plein pouvoir d'examen." La loi du 4 mars 2003 modifiant la LATC contient en outre une disposition transitoire ainsi libellée : " Art. 3.- Les modifications liées à la procédure d'adoption et d'approbation des plans d'affectation ne sont pas applicables aux plans qui ont déjà été adoptés par le conseil de la commune, s'agissant des plans d'affectation communaux, ou qui ont été approuvés par le département, s'agissant des plans d'affectation cantonaux." c) Compte tenu de cette disposition, le Département des infrastructures restait donc compétent, après le 31 décembre 2003, pour statuer sur le recours tendant au réexamen des oppositions de Susan et Giovanni Di Maglie et consorts. Il est toujours compétent également, à la rigueur du texte de l'art. 10 let. c LATC, pour approuver les plans d'affectation communaux sur lesquels portait cette opposition.

2. Jusqu'au 29 mars 1998, la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) fixait elle-même le nom des sept départements de l'administration (art. 61) et leurs principales attributions (art. 71 à 77). La loi du 17 juin 1997 modifiant la LOCE, entrée en vigueur le 30 mars 1998 (RLV 1997 258) a supprimé la dénomination des départements et abrogé les dispositions fixant leurs attributions. L'art. 61 dispose désormais : " Départements Art. 61 . - Il y a sept départements. Un règlement du Conseil d'Etat fixe le nom des départements, leur organisation et leur coordination. Les lois spéciales sont réservées. Les services sont groupés dans les départements selon des critères d'efficacité, de cohérence et d'équilibre. Le Conseil d'Etat renseigne le Grand Conseil sur les modifications d'organisation qu'il décide en application de l'alinéa 2." En application de cette disposition, le Conseil d'Etat a édicté le 12 novembre 1997 un règlement sur les départements de l'administration dont l'art. 10 mentionnait l'aménagement du territoire parmi les attributions

et les domaines relevant de la compétence du Département des infrastructures. Il a également adopté le 11 mars 1998 un arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration, lequel rangeait, avant sa modification du 28 avril 2004, le Service de l'aménagement du territoire parmi les services du Département des infrastructures (art. 6). Les modifications apportées à la LOCE le 17 juin 1997 visaient à donner au Conseil d'Etat les compétences nécessaires à une " complète réorganisation de l'administration et une redéfinition fondamentale des attributions des départements " (BGC, juin 1997, p. 957). Quoique la rédaction de l'art. 61 al. 2 LOCE ne soit pas très précise (on y autorise le Conseil d'Etat à fixer " le nom des départements, leur organisation et leur coordination ", mais pas leurs compétences ou leurs attributions), il s'agissait bel et bien d'habiliter le Conseil d'Etat à prendre par voie de règlement les dispositions qui, jusque-là, relevaient des art. 71 à 77 LOCE (cf. BGC, juin 1997, p. 970). L'art. 61 al. 2 LOCE, qui délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer par voie de règlement le nom des départements, leur organisation et leur coordination, dispose toutefois, à sa deuxième phrase : " Les lois spéciales sont réservées. " Ceci impliquait que, consécutivement à la révision de la LOCE, les règles d'organisation et de compétence contenues dans d'autres lois ou règlements soient mises à jour (v. BGC, juin 1997, p. 981). Le Conseil d'Etat a ainsi proposé, et le Grand Conseil adopté, une disposition transitoire ainsi libellée : " Art. 85. - Dès l'adoption de la présente loi, les départements proposent (art. 65) les adaptations législatives et réglementaires nécessitées par la présente loi. Ces adaptations seront effectuées par le Conseil d'Etat, cas échéant proposées à la délibération du Grand Conseil, dès le 30 mars 1998 et dans tous les cas avant fin juin 1999. Dans la mesure où il s'agit uniquement d'attribuer compétence à un département ou à un service, le Conseil d'Etat est autorisé à modifier le texte légal par voie d'arrêté. Il consulte préalablement la commission de rédaction du Grand Conseil. Il peut procéder de même lorsque la norme légale constitue uniquement une disposition d'organisation pour laquelle le Conseil d'Etat est désormais compétent à teneur des articles 61 et 64 ci-dessus. En l'absence d'une attribution expresse de compétence, les principes résultant de l'Annuaire officiel font règle. Sur requête d'un département, d'une personne ou d'un organisme intéressé, le Conseil d'Etat tranche sur les éventuels conflits de compétence." Malgré cela, de nombreux textes législatifs n'ont pas été adaptés à la réorganisation de l'administration dans le délai fixé par l'art. 85 al. 1 LOCE (v. par exemple art. 2 de l'ancienne loi du 11 décembre 1984 sur les auberges et les débits de boisson [RSV 8.6]; art. 3 à 6 de la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière [RSV 7.6]; art. 3 de la loi du 19 septembre 1990 sur la formation professionnelle [RSV 4.07]; art. 3 de la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique [RSV 5.1 LSP]; art. 2 de la loi du 16 novembre 1993 sur les Hospices cantonaux [RSV 5.2 A]; art. 1^{er} de la loi du 29 novembre 1978 sur la protection de la jeunesse [RSV 5.17]). Lorsque les modifications nécessaires ont été apportées, c'est généralement à l'occasion de révisions législatives ultérieures (v. par exemple loi du 11 février 2003 modifiant celle du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution; loi du 3 juillet 2001 modifiant celle du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques; loi du 19 mars 2002 modifiant celle du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites; loi du 28 mai 2002 modifiant celle du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières). Il ne semble pas que le Conseil d'Etat ait fait usage de la compétence que lui donnait l'art. 85 al. 2 LOCE de modifier un texte légal par voie d'arrêté dans la mesure où il s'agissait uniquement d'attribuer compétence à un département ou à un service. Il semble qu'on ait simplement considéré que, lorsqu'une loi spéciale désignait comme compétent un département selon l'ancienne organisation de

l'administration, le département désormais compétent serait celui que désigne le règlement du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration, selon le domaine dont relève la loi en question. 3.

Le problème se pose toutefois en termes différents lorsque la loi spéciale désigne, comme en l'espèce, non pas un ancien département, mais un nouveau, et que le Conseil d'Etat prétend transférer cette compétence sans modifier la loi. En pareil cas, le transfert de compétence par simple modification du règlement du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration se heurte assurément au principe de la hiérarchie des normes (qui implique qu'une norme ne peut être modifiée ou abrogée que par un acte de rang égal ou supérieur [ATF 94 I 36]; v. aussi, plus généralement, sur cette notion : Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, n. 1726 ss, p. 608 ss; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, ch. 2.2, p. 80 ss), ainsi qu'à la réserve expresse de l'art. 61 al. 2, 2^{ème} phrase, LOCE. Selon le Service de l'aménagement du territoire, cette réserve en faveur des lois spéciales n'aurait toutefois pas de portée, sauf " lorsqu'il est de la volonté explicite et absolument délibérée du législateur de désigner (...) une autorité déterminée et bien précise dans une loi spéciale. " Pour empêcher le Conseil d'Etat de modifier les attributions des départements par la voie d'un règlement, il ne suffirait donc pas qu'une loi spéciale désigne elle-même le département compétent, il faudrait encore que les travaux préparatoires de la norme attributive de compétence excluent expressément et sans ambiguïté la possibilité d'y déroger par voie réglementaire. Cette argumentation va à l'encontre du principe selon lequel la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre et qu'il ne convient de s'écarter d'un texte clair que lorsque des raisons objectives permettent de penser qu'il ne restitue pas le sens véritable de la norme, de telles raisons pouvant découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (cf. ATF 129 V 102, c.3.2, p. 103; 128 V 75, c.3a, p. 78, et les références citées). Il est vrai que le remplacement dans la LATC de la dénomination "Département des travaux publics" par "Département des infrastructures" est intervenue de façon incidente, par le biais d'une disposition accessoire de la loi du 5 décembre 2001 dont l'objet principal était de permettre au Conseil d'Etat de déléguer aux communes la compétence de délivrer certaines autorisations spéciales (v. loi du 5 décembre 2001 modifiant celle du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [RLV 2001 p. 795]). Cette modification terminologique n'a suscité aucune discussion (v. BGC décembre 2001, pp 6292 et 6391). On peut être certain que le Grand Conseil n'a vu dans l'art. 2 de la loi modificatrice qu'une simple adaptation à la nouvelle organisation de l'administration, qui était déjà en vigueur depuis plus de trois ans. On ne peut cependant pas déduire de ce silence des travaux préparatoires que lorsque la LATC attribue des compétences au Département des infrastructures (ou à d'autres départements nommément désignés) il faut implicitement ajouter : "ou tout autre département qu'il plaira au Conseil d'Etat de désigner" , sauf à vider de son sens la deuxième phrase de l'al. 2 de l'art. 61 LOCE. Si le Grand Conseil avait voulu permettre au Conseil d'Etat de déroger aux règles d'organisation contenues dans les lois spéciales, plutôt que de réserver ces dernières, il aurait adopté la règle de l'art. 85 al. 2 LOCE non pas à titre de mesure transitoire, avec des effets limités à la période du 30 mars 1998 au 30 juin 1999 (v. al. 1 de cette disposition), mais comme une règle ordinaire du chapitre VI de la LOCE (pour un exemple de disposition semblable, v. l'art. 8 al. 1 LOGA [RS 172.010] qui autorise le Conseil fédéral à "déroger à des dispositions légales en matière d'organisation, à moins que l'Assemblée fédérale ne restreigne expressément sa compétence en matière d'organisation"). Il peut sans doute paraître contradictoire d'avoir délégué au Conseil d'Etat la compétence de fixer "le nom des départements, leur organisation et leur

coordination" , tout en réservant les lois spéciales; mais la contradiction ne réside pas tant dans la systématique de la LOCE révisée, que dans la manière dont ont été adaptées les nombreuses lois spéciales désignant nommément les départements chargés de leur application : rien n'obligeait en effet à conserver dans la loi la désignation du département compétent; il était tout à fait envisageable d'utiliser une formule qui renvoie au règlement sur les départements de l'administration et, par là, préserve la liberté d'organisation du Conseil d'Etat. Cela a d'ailleurs été fait pour la loi du 18 septembre 1973 sur l'exécution des condamnations pénales et de la détention préventive, dont l'art. 5 al. 2, révisé le 21 mai 2002, dispose : " Les mesures d'exécution sont prises sur l'ordre du Département dont relève le Service pénitentiaire (ci-après : le département) et contrôlées par lui. " 4.

Que le Conseil d'Etat ait adopté le 28 avril 2004 un règlement modifiant notamment les art. 5 et 10 du règlement du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration, faisant passer l'aménagement du territoire des attributions du Département des infrastructures à celles du Département de la sécurité et de l'environnement, ne change rien au fait que ce dernier n'était pas l'autorité compétente, au regard des art. 60a al. 2 (en vigueur jusqu'au 31 mars 2003) et 61 al. 1 LATC, pour statuer sur le recours de Susan et Giovanni Di Maglie et consorts et pour approuver les plans d'affectation contestés. Le principe de la hiérarchie des normes implique non seulement qu'une règle de niveau législatif ne puisse être abrogée ou modifiée par une disposition réglementaire (sous réserve d'une habilitation expresse donnée au gouvernement par le législateur lui-même, sous certaines conditions), mais encore que l'acte de rang inférieur soit conforme à l'acte supérieur (v. Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n 1727, p. 609). On observera de surcroît que, même s'il avait été autorisé à déroger par voie réglementaire aux règles attributives de compétence contenues dans la LATC, le Conseil d'Etat ne pouvait le faire de manière rétroactive. Contraire au principe de la sécurité et de la prévisibilité du droit, la rétroactivité n'est en effet admise par la jurisprudence qu'à des conditions strictes : il faut qu'elle soit expressément prévue par la loi, qu'elle soit raisonnablement limitée dans le temps, qu'elle ne conduise pas à des inégalités choquantes, qu'elle se justifie par des motifs pertinents et, enfin, qu'elle respecte les droits acquis (ATF 125 I 186 c.2 b/bb; 119 Ia 258 c.3b et les arrêts cités). En l'occurrence la rétroactivité est prévue à l'art. 2 du règlement du 28 avril 2004 modifiant les art. 5 à 12 de celui du 12 novembre 1997 sur les départements de l'administration. Elle est très limitée dans le temps, et l'on ne voit pas qu'elle puisse conduire à des inégalités choquantes ni porter atteinte à des droits acquis. En revanche on conçoit mal quelle urgence il pouvait y avoir à faire entrer en vigueur la décision prise par le Conseil d'Etat dans sa séance du 18 décembre 2003 avant que les modifications législatives et réglementaires nécessaires aient été adoptées et publiées. La réorganisation en question pouvait parfaitement s'accommoder d'une procédure normale. Visiblement, la rétroactivité n'a en l'occurrence pas d'autre but que de réparer le vice dont est entachée la décision faisant l'objet du présent recours. 5.

Les règles attributives de compétences sont en principe impératives. En matière de décisions (au sens technique), la répartition des compétences telle qu'elle est fixée par une loi ou une ordonnance s'impose, sauf si une disposition spéciale ou une norme générale prévoit la faculté d'y déroger (Pierre Moor, Droit administratif, vol. III ch. 1.2.2.4, v. 18; dans le même sens, Blaise Knap, Précis de droit administratif, 4 ème éd., no 2545, p. 530). On a vu que tel n'était pas le cas en l'espèce, puisque l'art. 85 al. 2 LOCE, qui autorisait le Conseil d'Etat à modifier le texte légal par voie d'arrêté lorsqu'il s'agissait uniquement d'attribuer compétence à un département ou à un service, est une disposition transitoire qui a sorti tous ses effets. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas édicté d'arrêté pour modifier les dispositions

de la LATC attribuant des compétences au Département des infrastructures. Il s'ensuit que la décision attaquée a été rendue par une autorité incompétente et doit en conséquence être annulée. 6. Conformément à l'art. 55 LJPA, les frais et dépens sont en principe supportés par la partie qui succombe. Le recours étant admis et la décision attaquée annulée, les frais seront laissés à la charge de l'Etat. En revanche il n'y a pas lieu d'allouer aux recourants des dépens, dans la mesure où l'annulation de la décision attaquée repose sur un motif qui n'était pas invoqué par les recourants et constitue une décision incidente qui ne préjuge en rien du bien-fondé du recours sur le fond.

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