Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.71/2005 /grl

Arrêt du 25 avril 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aeschlimann et Reeb.
Greffier: M. Jomini.
Parties
Commune d'Etoy, 1163 Etoy,
recourante, représentée par Me Benoît Bovay,
avocat, case postale 5624, 1002 Lausanne,

contre

A. et B.X._____,
intimés, représentés par Me Jacques Ballenegger, avocat,
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud,
place de la Riponne 10, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
révision d'un plan d'affectation

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 20 décembre 2004.

Faits:
A.
Les époux A. et B.X._____ sont propriétaires, sur le territoire de la commune d'Etoy, de la parcelle n°000 du registre foncier. Ce bien-fonds, au lieu-dit "Chentres", a une surface de 4'913 m2; il s'y trouve une maison d'habitation, construite dans les années 1950.

Selon le plan des zones de la commune entré en vigueur le 29 novembre 1985, ce terrain est classé pour partie (la moitié nord de la parcelle, avec la maison) en zone intermédiaire - zone définie par le règlement du plan (art. 39) comme une "zone d'attente destinée à être affectée ultérieurement sur la base de plans partiels d'affectation ou de plans de quartier" - et pour le reste en zone agricole.
B.
Les autorités communales ont élaboré un projet de nouveau plan général d'affectation, qui a été mis à l'enquête publique à la fin de l'année 2000. Ce projet prévoit le classement de la parcelle n°000 dans la zone agricole A et il supprime la zone intermédiaire au lieu-dit "Chentres" (de part et d'autre de la route de Villars, qui dessert la parcelle précitée). Les époux X._____ ont formé opposition, en demandant l'inclusion de leur maison et du jardin environnant dans la zone à bâtir. Le 26 mars 2001, le conseil communal d'Etoy a adopté le plan général d'affectation (à l'exception du régime applicable à certaines parties de la zone agricole, dans d'autres secteurs que celui de "Chentres") et il a rejeté l'opposition des époux X._____. Ces derniers ont recouru contre cette décision auprès du Département des infrastructures du canton de Vaud (ci-après: le département cantonal). Ce département, après une inspection locale, a rejeté le recours par une décision rendue le 30 août 2002. En substance, il a considéré que la parcelle n°000, "techniquement apte à la construction" mais située en

périphérie du village d'Etoy (plus précisément du hameau central du Prieuré), ne faisait pas partie des terrains déjà largement bâtis au sens
de l'art. 15 let. a LAT (RS 700). Analysant ensuite les capacités des zones constructibles du nouveau plan général d'affectation en relation avec les objectifs de développement de la commune, énoncés notamment dans le plan directeur communal de 1999, le département cantonal a estimé qu'un transfert de la zone intermédiaire litigieuse en zone de villas ne répondrait pas aux exigences de l'art. 15 let. b LAT (terrains probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir). Il a encore considéré notamment que le classement de ces terrains, dont la parcelle des époux X._____, en zone agricole ne violait pas l'art. 16 LAT.
C.
Les époux X._____ ont recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud contre la décision du département cantonal. Ils ont conclu à ce que la partie nord de leur parcelle, ainsi que le cas échéant les parcelles voisines, classées en 1985 en zone intermédiaire, soient désormais affectées en zone de villas. A titre subsidiaire, ils ont demandé l'exécution préalable d'une péréquation réelle entre les diverses zones intermédiaires de la commune. Ils se plaignaient d'une mauvaise application des art. 15 et 16 LAT ainsi que de violations des principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi.

Par un arrêt rendu le 20 décembre 2004, le Tribunal administratif a admis le recours des époux X._____ et réformé la décision du département cantonal dans le sens suivant (nouveau ch. I du dispositif): "Le recours formé par A. et B.X._____ est admis; la décision du conseil communal d'Etoy du 26 mars 2001 est annulée, le dossier étant renvoyé à cette autorité pour nouvelle décision". Retenant d'emblée que le litige portait sur l'application de l'art. 15 let. a LAT, le Tribunal administratif a considéré que cette norme du droit fédéral n'était pas seule déterminante pour la fixation des zones à bâtir, laquelle dépendrait "d'une appréciation d'ensemble et d'une corrélation de tous les points de vues et intérêts essentiels du point de vue du territoire" (consid. 1 de l'arrêt). Il s'agissait en l'occurrence d'examiner la délimitation exacte de la zone à bâtir à la sortie est du hameau du Prieuré (vers le lieu-dit "Chentres") et il incombait au département cantonal, "puisqu'il exerce un contrôle en opportunité, de s'assurer que les différents intérêts pertinents avaient été pris en considération et appréciés à leur juste valeur"; or ce département "s'est abstenu de tout contrôle sur la manière dont les circonstances avaient été
appréciées" par l'autorité communale de planification (consid. 3). Le Tribunal administratif a conclu qu'il ne lui appartenait pas, "sur une question qui nécessite une délicate pesée des intérêts, de reformuler la motivation de la décision attaquée pour qu'on puisse y voir un réel examen effectué en opportunité", puis il a donné quelques indications sur les éléments devant selon lui encore être examinés (consid. 3 in fine). Les recourants se plaignaient donc "à juste titre d'une limitation arbitraire du pouvoir d'examen du département" (consid. 3 in initio). L'affaire ne devait cependant pas être renvoyée pour nouvelle décision au département cantonal, mais plutôt au conseil communal, désormais seul compétent pour la pesée des intérêts déterminants, le Tribunal administratif rappelant à ce propos que son arrêt ne préjugeait pas du contenu de cette décision puisqu'il se bornait à constater le caractère insuffisant de l'examen effectué en instance inférieure (consid. 4).
D.
Agissant par la voie du recours de droit public, la commune d'Etoy demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif et de renvoyer l'affaire à cette juridiction pour qu'elle statue sur les conclusions du recours qui lui était soumis; à titre subsidiaire, elle conclut à ce que l'affaire soit renvoyée au département cantonal, voire à ce que l'autorité cantonale compétente soit invitée à rejeter le recours formé par les époux X._____. La commune se prévaut de son autonomie en matière d'aménagement du territoire et elle se plaint d'un déni de justice formel, d'une violation du droit d'être entendu et d'un formalisme excessif (art. 29 al. 1 et 2 Cst.) en reprochant au Tribunal administratif d'avoir, à tort, voire de manière arbitraire (art. 9 Cst.), considéré que le département cantonal avait indûment restreint son pouvoir d'examen alors qu'il s'agissait en réalité de contrôler la légalité, au regard de l'art. 15 LAT, d'une mesure de planification. Selon la commune, il n'y avait de toute manière pas lieu de renvoyer le dossier au tout début de la procédure.

Les époux X._____, intimés, concluent au rejet du recours de droit public, tout en relevant qu'il paraît irrecevable.

Le Tribunal administratif propose le rejet du recours. Le département cantonal (actuellement: Département

des institutions et des relations extérieures, en charge de l'aménagement du territoire) s'en remet à justice.
Le Tribunal fédéral considère en droit:

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.
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.
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.
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.

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 ZBl 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.

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).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours de droit public est admis, dans la mesure où il est recevable, et l'arrêt attaqué est annulé.

2.

Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge des intimés A. et B.X._____.

3.

Une indemnité de 2'000 fr., à payer à la commune d'Etoy à titre de dépens, est mise à la charge des intimés A. et B.X._____.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires de la commune recourante et des intimés, au Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud (en deux exemplaires, l'un pour le Service

de l'aménagement du territoire et l'autre pour le Service de justice, de l'intérieur et des cultes) ainsi qu'au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 25 avril 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: