Urteilskopf

101 Ib 52

10. Extrait de l'arrêt du 14 mars 1975 dans la cause Département fédéral de justice et police contre Dutoit et consorts
Regeste (de):
Art. 11 und 14 Abs. 2 BB vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR):

Die mit einem Begehren auf materielle Enteignung befassten kantonalen Behörden haben den BMR als Erlass, der mit seiner Verabschiedung in seinem Anwendungsbereich an die Stelle der auf kantonalem Recht beruhenden Beschränkungen getreten ist, von Amtes wegen zu berücksichtigen (Erw 2a).

Art. 13 Abs. 2 VV zum BRM; Art. 1 Abs. 3 VwVG:

Eine Verfügung der vollziehenden Behörde kann die Ausscheidung der Kompetenzen des Bundes und der Kantone nicht ändern und folglich auch nicht eine Ausnahme vom Grundsatz einführen, nach dem dort, wo das Bundesrecht von den kantonalen Behörden anzuwenden ist, das Verfahren von den Kantonen geordnet wird (Erw. 2b).

Regeste (fr):
Art. 11 et 14 al. 2 de l'Arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU):

Les autorités cantonales saisies d'une demande d'expropriation matérielle doivent tenir compte d'office de l'AFU comme d'un acte législatif se substituant dès sa promulgation aux restrictions découlant du droit cantonal, dans son domaine d'application (consid. 2 lit. a).

Art. 13 al. 2 de l'Ordonnance d'application de l'AFU; art. 1er al. 3 LPA:

Une décision du pouvoir exécutif ne peut modifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ni, par conséquent, apporter une exception au principe selon lequel, lorsque le droit fédéral est appliqué par l'intermédiaire des autorités cantonales, la procédure est fixée par les cantons (consid. 2 lit. b).

Regesto (it):
Art. 11 e 14 cpv. 2 del DF del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio (DFU):

Le autorità cantonali investite di una domanda d'espropriazione materiale devono tener conto d'ufficio del DFU quale atto legislativo venutosi a sostituire, dalla sua promulgazione e nel proprio campo d'applicazione, alle restrizioni rette dal diritto cantonale (consid. 2 lett. a).

Art. 13 cpv. 2 dell'Ordinanza d'esecuzione del DFU; art. 1 cpv. 3 PA.

Una decisione del potere esecutivo non può modificare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, né, di conseguenza, introdurre un'eccezione al principio per cui, ove il diritto federale sia applicato a cura delle autorità cantonali, la procedura è disciplinata dai Cantoni (consid. 2 lett. b).

Sachverhalt ab Seite 53

BGE 101 Ib 52 S. 53

Résumé des faits:
Le 16 décembre 1970, Dutoit et Hostettler ont demandé l'expropriation matérielle de la parcelle qu'ils avaient achetée en 1962 sur la commune de Riex, car ils estimaient avoir été mis dans l'impossibilité de construire par le plan d'extension communal approuvé en 1967 par le Conseil d'Etat vaudois. Leur demande, rejetée en première instance par le Tribunal arbitral, a été admise sur recours par le Tribunal cantonal vaudois, qui, statuant le 9 juillet 1974, a fixé l'indemnité due par la commune. Le canton de Vaud s'est fondé sur l'art. 9 al. 2 de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU), pour demander à la Confédération de contribuer à l'indemnité d'expropriation. Le Département fédéral de justice et police a formé un recours de droit administratif contre l'arrêt cantonal, dont il demande l'annulation parce que la Confédération n'a pas bénéficié en procédure des droits reconnus à une partie.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Recevabilité.)

2. a) Le recourant se plaint de n'avoir pas disposé, et cela contrairement au droit fédéral, des droits reconnus à une partie. Or il est évident que si, comme le soutient le Tribunal cantonal, il n'y avait pas lieu d'appliquer en l'occurrence le droit fédéral, le grief est mal fondé. Sur le terrain du droit vaudois, différents obstacles, dont en dernier lieu le défaut de plan de quartier, alors que le bien-fonds avait été inclus dans une "zone d'extension de village", ont empêché Ulysse Dutoit et Jean Hostettler, depuis novembre 1964, de construire sur leurs parcelles de Riex. Ces intimés, suivis en cela par le Tribunal cantonal, en déduisent qu'ils sont l'objet d'une expropriation matérielle, dont la date a été fixée au 25 février 1970. Les autres intimés contestent l'existence d'une expropriation. Ils soutiennent notamment

BGE 101 Ib 52 S. 54

que ni le droit cantonal, ni les actes administratifs fondés sur ce droit, ni l'omission de tels actes n'empêchent définitivement les deux copropriétaires de construire. Le Tribunal arbitral avait exprimé la même opinion en première instance. Le 30 mars 1973, toutefois, la commune de Riex a soumis à l'enquête publique un plan des zones protégées à titre provisoire conformément à l'arrêté fédéral du 17 mars 1972. Ce plan comprend le terrain Dutoit/Hostettler. Effective depuis la soumission à l'enquête (art. 7 al. 1 AFU), la protection fait que le terrain est désormais pratiquement inconstructible en vertu du droit fédéral (art. 4 AFU): il n'est plus permis à la commune d'adopter un plan de quartier qui lèverait l'interdiction de construire provenant du droit cantonal. Dans ces circonstances, dès le 30 mars 1973, c'est-à-dire dès une époque où le recours des copropriétaires était encore pendant, l'application de l'arrêté fédéral était peut-être de nature à entraîner une expropriation matérielle, dans l'hypothèse où la juridiction cantonale de recours aurait considéré comme temporaire l'empêchement provenant du droit cantonal. Certes les recourants d'alors ne fondaient-ils pas leurs prétentions sur les mesures

encore provisoires du droit fédéral. Mais le Tribunal cantonal devait d'office tenir compte de l'AFU comme d'un acte législatif se substituant dès sa promulgation, en vertu de ses dispositions finales (art. 14 al. 2 AFU), aux restrictions découlant du droit cantonal dans son domaine d'application (art. 11 AFU). Il convenait donc d'examiner les prétentions des recourants à la lumière du droit nouveau en tout cas. En effet, l'application aux cas pendants d'un acte législatif fédéral régissant une matière qui ressortissait jusque-là aux cantons s'impose, à défaut de dispositions transitoires contraires, lorsqu'il s'agit de protéger d'urgence un intérêt important et général. Le raisonnement qui a amené le Tribunal fédéral à soumettre les procédures en cours à la novelle du 8 octobre 1971 (LPEP), abrogeant la LF de 1955 sur la protection des eaux, est valable ici également, par analogie (RO 99 Ib 152 consid. 1). A ce propos, il faut relever que l'octroi du permis de construire aux intimés Dutoit et Hostettler, si par ailleurs il n'est pas exclu, devrait aussi être examiné au regard de l'art. 19 LPEP, dont on ignore si les conditions sont réalisées (cf. art. 2 al. 3 AFU). b) Le Tribunal cantonal ayant, il le précise lui-même, fait

abstraction du droit fédéral, sa décision doit être annulée pour ce motif déjà. Il importe cependant de déterminer pour la suite du procès si la Confédération doit bénéficier des droits reconnus à une partie, ainsi que le prévoit l'art. 13 al. 2 de l'ordonnance d'exécution de l'AFU, dont se prévaut le recourant. Dans la mesure où le droit fédéral est appliqué par l'intermédiaire des autorités cantonales, la procédure à suivre est en principe fixée par les cantons (art. 1er al. 3 LPA). Il ne suffit dès lors pas que le droit fédéral soit applicable sur le fond pour que l'autorité fédérale compétente ait un droit d'intervention dans la procédure en cours. C'est pourquoi la loi le prévoit expressément lorsque c'est nécessaire (cf. art. 266 PPF, art. 107 AIN, par exemple). Or, en l'occurrence, il faut bien constater que le droit d'intervention réclamé par le recourant n'est nullement prévu, même implicitement, dans l'arrêté fédéral, mais seulement dans son ordonnance d'exécution (art. 13 al. 2). C'est insuffisant pour deux raisons. En premier lieu, le principe de la hiérarchie des règles (cf. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, No 420, p. 163) s'oppose à ce qu'une norme fixée par un acte du législateur puisse être battue en brèche par une ordonnance émanant du pouvoir exécutif. Ensuite, s'il est concevable que la hiérarchie des règles souffre quelques exceptions au sein de l'ordre administratif d'une même collectivité, Confédération ou canton, il ne l'est pas que la répartition des compétences entre ces mêmes collectivités soit modifiée par une décision du pouvoir exécutif, même fédéral. Ce serait contraire au principe de la légalité (cf. GRISEL, Droit administratif suisse, p. 71, infra, 82 ch. 3). Il s'ensuit que le recourant ne saurait se prévaloir d'une violation de l'art. 13 al. 2 de l'ordonnance d'exécution de l'AFU pour faire annuler la décision attaquée. Cela dit, il reste souhaitable que l'autorité fédérale, qui sera peut-être requise de contribuer à l'indemnité versée par le canton (art. 9 AFU) et qui, de toute manière, on l'a vu, a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, puisse intervenir à côté du canton dans la procédure cantonale déjà, si elle en fait elle-même la demande ou si la collectivité expropriante le requiert dans son propre intérêt.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet le recours.