Urteilskopf

109 Ib 246

42. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 19 octobre 1983 en les causes Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Coeur et consorts et Aeschbacher et consorts contre Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 99 lit. e und 101 lit. d OG; Art. 108 Abs. 2 und 3 OG; Wiedererwägungsverfahren.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid, mit dem es die Behörde ablehnte, auf ein Wiedererwägungsgesuch einzugehen, das sich auf eine früher erteilte Baubewilligung für technische Anlagen i.S. von Art. 99 lit. e OG bezog (E. 3a).

2. Neue Beweismittel (E. 3b und c).

3. Pflicht, auf ein Wiedererwägungsgesuch einzutreten, insbesondere, wenn es um den Widerruf einer erteilten Bewilligung geht (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 99 lettre e et 101 lettre d OJ; art. 108 al. 2 et 3 OJ; procédure de reconsidération.

1. Recevabilité d'un recours de droit administratif contre le refus de reconsidérer une autorisation pour installations techniques au sens de l'art. 99 lettre e OJ (consid. 3a).

2. Nouveaux moyens de preuve (consid. 3b et c).

3. Obligation d'entrer en matière sur une demande de nouvel examen, en particulier lorsqu'elle tend à la révocation d'une autorisation (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 99 lett. e, art. 101 lett. d OG; art. 108 cpv. 2, 3 OG; procedura di riconsiderazione.

1. Ammissibilità di un ricorso di diritto amministrativo contro il rifiuto di riconsiderare un'autorizzazione per impianti tecnici ai sensi dell'art. 99 lett. e OG (consid. 3a).

2. Nuovi mezzi di prova (consid. 3b, c).

3. Obbligo di entrare nel merito di una domanda di riesame, in particolare ove essa tenda alla revoca di un'autorizzazione (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 246

BGE 109 Ib 246 S. 246

Parallèlement à la procédure d'opposition à la construction d'un altiport au lieu-dit "Croix-de-Coeur" - procé-

dure qui a fait l'objet de deux arrêts du Tribunal fédéral du 10 novembre 1976 et du 26 septembre 1979 -, Jacques Aeschbacher et sept

BGE 109 Ib 246 S. 247

autres propriétaires de chalets situés aux Mayens-de-Riddes et à Verbier, ainsi que l'Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Coeur, ont demandé à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFA) de reconsidérer sa décision du 8 juillet 1971 autorisant la construction du champ d'aviation de la Croix-de-Coeur. A l'appui de leur requête, ils ont invoqué essentiellement l'entrée en vigueur, depuis l'octroi de l'autorisation, de nouvelles dispositions légales telles que les modifications apportées à la loi sur la navigation aérienne (LNA, RS 748.0), la nouvelle ordonnance sur la navigation aérienne (ONA, RS 748.01), ainsi que la loi fédérale sur la protection des eaux (LPEP, RS 814.20) et son ordonnance générale d'application (OGPEP, RS 814.201). Selon les requérants, ces dispositions ont accordé une importance nouvelle à la protection de l'environnement contre la pollution et contre le bruit. Leurs conclusions tendaient principalement à la révocation de l'autorisation de 1971, subsidiairement à la réduction du projet d'aérodrome "à des normes acceptables en tenant compte de l'environnement régional et du développement intervenu de 1971 à 1976". Le 15 septembre 1976, l'OFA a refusé d'entrer en matière sur cette demande de nouvel examen, considérant que les conditions requises à cet effet n'étaient pas remplies. Il a dénié à ce refus le caractère d'une décision sujette à recours au sens de la loi sur la procédure administrative. Le 11 novembre 1976, les mêmes personnes physiques et la même association ont adressé au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) un recours contre la détermination de l'OFA, qu'ils ont considérée comme une décision. Ils ont demandé son annulation et un nouvel examen de l'autorisation du 8 juillet 1971, concluant principalement à sa révocation, subsidiairement à la réduction du projet à des "normes esthétiquement et écologiquement acceptables et en harmonie avec les dispositions en vigueur". Par décision du 31 juillet 1980, le DFTCE a rejeté le recours en tant qu'il émanait des personnes physiques et l'a déclaré irrecevable en tant qu'il était formé par l'Association. L'Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Coeur et consorts ainsi que Jacques Aeschbacher et consorts ont attaqué cette décision par la voie du recours de droit administratif. Ils concluent à l'annulation de la décision du

BGE 109 Ib 246 S. 248

DFTCE du 31 juillet 1980 et de l'autorisation délivrée par l'OFA le 8 juillet 1981. Le Tribunal fédéral a admis les recours dans la mesure où ils étaient recevables et a renvoyé la cause au DFTCE pour nouvelle décision au sens des considérants.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. a) Selon l'art. 99 lettre e OJ, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre l'octroi ou le refus d'autorisation de construire ou de mettre en service des installations techniques. Il l'est en revanche, à titre exceptionnel, contre les décisions sur la révocation de décisions attributives d'avantages visées notamment par cette même disposition (art. 101 lettre d OJ). Comme jusqu'à ce jour les aérodromes, champs d'aviation ou héliports ont toujours été considérés comme des installations techniques au sens de l'art. 99 lettre e OJ (ZBl

1983 No 84 p. 367; JAAC 1979 No 81, 1980 Nos 61 et 126) et qu'en l'espèce les recourants ont présenté formellement une demande de nouvel examen - demande qui tendait en fait au refus de l'autorisation querellée -, la question s'est posée de savoir si l'affaire devait être portée devant le Conseil fédéral plutôt que devant le Tribunal fédéral. Cette question a fait l'objet d'un échange de vues entre les deux autorités (art. 96 al. 2 OJ), au terme duquel le Tribunal fédéral a décidé d'admettre sa compétence sur la base des considérations ci-après brièvement résumées. Bien que, dans le cas particulier, les recourants aient formellement requis une reconsidération ou un nouvel examen, leur demande tendait également à la révocation de l'autorisation accordée en 1971 et son rejet par le DFTCE équivalait en fait à un refus de révoquer ladite autorisation. Dès lors que l'art. 101 lettre d OJ parle de décisions "sur la révocation" et non de décisions "de révocation", il y a lieu d'admettre que le recours de droit administratif est recevable, sur la base de cette disposition, non seulement contre les décisions qui révoquent effectivement une décision attributive d'avantages, mais aussi contre celles qui refusent de révoquer une telle décision, et ce, en accord avec le Conseil fédéral qui prône une interprétation strictement littérale de l'art. 101 lettre d OJ. b) Les recourants ont fait valoir dans leur mémoire de recours de nouveaux moyens de preuve, notamment une expertise

acoustique qu'ils ont eux-mêmes sollicitée auprès d'un bureau privé, et qui remet en cause certaines des conclusions du rapport de l'EMPA. Selon la jurisprudence, il découle de l'art. 105 al. 1 OJ, aux termes duquel le Tribunal fédéral peut revoir d'office les constatations de fait, que des nouveaux moyens de preuve peuvent être invoqués devant le Tribunal fédéral, même lorsque les recourants auraient pu les faire valoir devant l'administration. Il en va de même des faits nouveaux, qu'ils se soient ou non produits postérieurement à la décision attaquée (ATF 102 Ib 127; ATF 100 Ib 355). Une restriction à ce principe ne s'applique, à teneur de l'art. 105 al. 2 OJ, que lorsque le recours est dirigé contre la décision d'un tribunal cantonal ou d'une commission de recours, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (ATF 106 Ib 79 consid. 2a). Les faits nouveaux et les nouveaux moyens de preuve invoqués pour la première fois par les recourants dans le cadre de leurs recours au Tribunal fédéral sont dès lors recevables.
c) Autre est la question de savoir si les faits allégués ou les moyens de preuve produits pour la première fois postérieurement à l'acte de recours sont recevables. Selon l'art. 108 al. 2 OJ, le recours de droit administratif doit être motivé par écrit, le contenu de cette motivation découlant de l'art. 104 OJ. Le Tribunal fédéral a admis qu'il ne fallait pas se montrer trop sévère au sujet de la motivation du recours de droit administratif. C'est seulement si le recours ne contient aucune motivation qu'il n'entre pas en matière. Une motivation même brève est suffisante, si elle permet de discerner sur quels points et pourquoi la décision attaquée est critiquée (ATF 96 I 95 consid. 2a, 516 consid. 2). Aux termes de la même disposition, les moyens de preuve doivent être indiqués dans l'acte de recours et les pièces invoquées doivent y être jointes lorsqu'elles se trouvent en main du recourant. Selon l'art. 108 al. 3 OJ, un bref délai supplémentaire peut toutefois être imparti au recourant lorsque les annexes manquent, ou lorsque les conclusions ou les motifs du recours ne sont pas suffisamment clairs. Comme l'art. 108 al. 3 OJ n'avait pas à trouver application en l'occurrence, il découle de ce qui précède que les recourants ne pouvaient produire des pièces nouvelles postérieurement à leur recours, la jurisprudence ne laissant place à la production de telles pièces qu'en réponse à des moyens nouveaux soulevés par l'intimé dans sa réponse, lorsque le Tribunal fédéral a autorisé une réplique (cf. ATF 98 Ia 494 consid. 1b pour le recours de droit public). Or

le Tribunal fédéral n'a pas autorisé d'échange ultérieur d'écritures en l'occurrence, si l'on fait abstraction des déterminations qu'il a permis aux recourants de déposer relativement aux observations du Laboratoire fédéral d'essai des matériaux. Les pièces déposées par les recourants en dehors de ce cadre ne sauraient dès lors être prises en considération. d) Dans la mesure où les recours sont également dirigés contre le rejet par le DFTCE des dénonciations qui lui ont été adressées subsidiairement au titre de l'art. 71 LPA, il y a lieu d'examiner si les conclusions prises à cet égard par les recourants sont recevables. Tel n'est pas le cas. La jurisprudence a en effet précisé que le refus par une autorité de donner suite à une dénonciation qui lui est adressée en vertu de l'art. 71 LPA ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 LPA et n'est dès lors pas susceptible d'être attaqué par la voie du recours de droit administratif. Il ne l'est même pas pour déni de justice ou pour retard non justifié selon les art. 70 LPA ou 97 al. 2 OJ (ATF 104 Ib 241 consid. 2). Il en résulte que les conclusions prises par les recourants contre le refus par le DFTCE de donner suite à leurs dénonciations sont irrecevables.

4. a) Si l'on fait abstraction de l'art. 58 al. 1 LPA, qui permet à l'autorité inférieure, dans le cadre d'une procédure de recours, de procéder à un nouvel examen de la décision attaquée, la LPA ne contient pas de dispositions quant à la procédure de reconsidération des décisions entrées en force, spécialement lorsqu'un réexamen est requis par un administré en dehors d'une procédure de recours. L'art. 66 LPA institue cependant une procédure de revision, d'office ou à la demande d'une partie, des décisions rendues par l'autorité de recours. La doctrine en a déduit à juste titre qu'il faut à fortiori autoriser les parties à solliciter un réexamen de sa décision par l'administration lorsqu'un motif de revision est découvert après l'expiration des délais de recours (FLEINER-GERSTER, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2e éd., p. 277 No 55). Aussi, et malgré le silence de la LPA, la procédure de nouvel examen n'est-elle pas inconnue du droit administratif fédéral (ATF 103 Ib 365). Les demandes de nouvel examen ne sauraient cependant servir à remettre continuellement en question des décisions administratives, ni surtout à éluder les dispositions légales sur les délais de recours. Il n'existe pas de droit à ce que l'autorité entre en matière sur une demande de nouvel examen (KNAPP, Précis de droit

administratif, 2e éd., No 886); la jurisprudence a, en conséquence, admis que les autorités administratives ne sont obligées de s'en saisir et de statuer sur le fond que lorsque certaines conditions sont remplies. Selon la jurisprudence et la doctrine relative à l'art. 4 Cst., une autorité n'est tenue de se saisir d'une demande de nouvel examen que si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision, ou si le requérant invoque des faits et des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision, ou dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque (ATF 100 Ib 371 consid. 3a avec références). L'autorité saisie d'une demande de nouvel examen doit tout d'abord contrôler si les conditions requises pour l'obliger à statuer sont remplies. Si tel est le cas, elle doit entrer en matière sur le fond, au besoin compléter l'instruction, et rendre une nouvelle décision au fond contre laquelle sont normalement ouvertes les voies de droit habituelles. Mais si elle estime que les conditions requises ne sont pas remplies, alors même que le requérant prétendrait le contraire, elle peut refuser d'examiner le fond de la requête sans que sa décision fasse courir un nouveau délai de recours; le requérant peut simplement recourir en alléguant que l'autorité inférieure a nié à tort l'existence des conditions requises (ATF 100 Ib 372 consid. 3b). Une requête de nouvel examen est admissible non seulement pour les motifs de revision énoncés aux art. 66/67 LPA, mais également en cas de modification notable des circonstances depuis la première décision (ATF 100 Ib 371; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5e éd., I, p. 265; Saladin, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, p. 98 ss). L'autorité qui, nonobstant l'existence de ces conditions, refuse d'entrer en matière sur une requête de nouvel examen d'une décision au sens de l'art. 5 LPA commet une violation du droit fédéral (art. 104 lettre a OJ), laquelle peut être attaquée par un recours de droit administratif si elle émane d'une des autorités visées à l'art. 98 OJ. Dans ce cas, le recourant doit toutefois se borner à alléguer

dans son recours que l'autorité administrative a nié à tort l'existence des conditions requises (ATF 100 Ib 372 consid. 3b), le Tribunal fédéral se limitant, pour sa part, à examiner si l'autorité inférieure aurait dû entrer en matière.
Il y a lieu de reconnaître qualité pour former une requête de nouvel examen à tous ceux qui auraient eu qualité pour recourir

BGE 109 Ib 246 S. 252

contre la décision sur le fond, et non pas seulement à la partie qui s'est vu refuser une autorisation (cf. les art. 48 LPA et 103 OJ). A la différence de la demande de revision, soumise au délai de 90 jours selon l'art. 67 LPA, la demande de nouvel examen n'est soumise à aucun délai (GRISEL, Droit administratif suisse, pp. 462/463). Dans la mesure où, d'une part, les recourants font grief au DFTCE d'avoir nié à tort l'existence des conditions obligeant l'OFA à entrer en matière sur leur requête de nouvel examen et où, d'autre part, ils auraient eu qualité pour recourir sur le fond, leur recours est recevable. b) La requête de nouvel examen peut être dirigée non seulement contre le refus d'une autorisation, elle peut tendre également à la révocation d'une autorisation délivrée même lorsque celle-ci n'était à l'origine affectée d'aucun vice (ATF 100 Ib 97; IMBODEN/RHINOW, No 43, p. 265, et No 45, p. 273; SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, p. 98). Le fait de savoir si une décision administrative formellement en force peut être révoquée s'apprécie selon les principes développés par le Tribunal fédéral dans une jurisprudence constante. D'une part, il découle du caractère impératif du droit public et de la nature même des intérêts publics qu'un acte administratif qui ne concorde plus avec le droit positif puisse être modifié. D'autre part, la sécurité du droit peut imposer qu'un acte qui a constaté ou créé une situation juridique ne puisse pas être remis en cause par la suite. Lorsque la loi ne règle pas la question de la révocation, il incombe à l'autorité de mettre en balance d'une part l'intérêt qui s'attache à une application correcte du droit objectif, d'autre part les exigences de la sécurité du droit. Le postulat de la sécurité du droit l'emporte en principe lorsque la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, ou lorsque l'administré a déjà fait usage d'une autorisation qui lui a été délivrée, ou encore lorsque la décision est intervenue au terme d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (ATF 105 Ia 316 consid. 2; 103 Ib 244; ATF 100 Ib 97, 302). Cette règle n'est cependant pas absolue, et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important (ATF 105 Ia 316; ATF 100 Ib 97), ou encore en cas de survenance de faits nouveaux ou de nouvelles découvertes scientifiques, comme en cas de changement de

BGE 109 Ib 246 S. 253

législation, ou lorsque existe un motif de revision au sens des art. 136 et 137 OJ, soit également de l'art. 66 LPA. Dans certains cas, la révocation ne pourra intervenir que contre une juste indemnité. Au contraire, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsque aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (ATF 107 Ib 37 et les arrêts cités). c) La jurisprudence a admis que l'autorité doit se saisir d'une demande de nouvel examen non seulement lorsqu'il existe un motif de revision au sens des art. 136/137 OJ et 66 LPA, mais aussi en cas de modification notable des circonstances depuis la première décision (ATF 100 Ib 371 consid. 3; IMBODEN/RHINOW, p. 265). La modification du droit objectif entre dans ce cadre (ATF 100 Ib 97, 302; IMBODEN/RHINOW, p. 273, lettre c; contra: FLEINER-GERSTER, p. 277 in fine). Eu égard au principe de la non-rétroactivité des lois, ce n'est toutefois qu'à titre exceptionnel qu'un changement de législation peut être pris en considération. d) Une requête de nouvel examen tendant à la révocation d'une autorisation doit néanmoins être examinée à la lumière du droit en vigueur au moment de la révocation (ATF 100 Ib 98 consid. 3), dans la mesure où, comme on l'a vu, un changement de législation peut exceptionnellement conduire à la

révocation d'une décision administrative. Est cependant réservé le cas où la décision a conféré à l'administré des droits acquis, ce qui n'est pas le cas en matière d'autorisations de construire (ATF 107 Ib 39 consid. 4c; ATF 105 Ia 316; ATF 103 Ib 208 consid. 5a; IMBODEN/RHINOW, 5e éd., I, p. 273, lettre c).