Urteilskopf

116 Ia 433

63. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 3 août 1990 dans la cause R. et W. contre P., Conseil d'Etat du canton de Vaud et Commune de Bex (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 88 OG; Legitimation zur Beschwerde gegen einen Nutzungsplan.

Verneinung der Legitimation von Nachbarn, die das Allgemeininteresse am Schutz geschichtlicher Stätten geltend machen und, subsidiär, das finanzielle Interesse an der Erhaltung des Marktwerts ihrer eigenen Liegenschaften, welches lediglich tatsächlicher Art ist (E. 2).

Art. 86 OG; Anwendung der Regel betreffend Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges auf Beschwerden wegen Verletzung der EMRK.

Deckt sich die Rüge der Verletzung der EMRK materiell mit der Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 und Art. 58 BV (ohne dass der Berufung auf Art. 58 BV selbständige Tragweite zukommt), so setzt sie die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges voraus. Im vorliegenden Fall ist die Rüge, die sich auf das regierungsrätliche Rekursverfahren bezieht, unbegründet, soweit auf sie einzutreten ist (E. 3 und E. 4).

Art. 4 BV; Überprüfung von in Rechtskraft erwachsenen Entscheidungen.

Von der Rechtsprechung in diesem Zusammenhang aufgestellte Grundsätze. Auch wenn die Beschwerdeführer in materieller Hinsicht nicht legitimiert sind, konnten sie doch Verfahrensrechte geltend machen (Recht, ein Revisionsgesuch zu stellen, ein solches überprüfen zu lassen und einen diesbezüglichen Entscheid zu erhalten); diese formellrechtlichen Ansprüche wurden im konkreten Fall gewahrt (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ; qualité pour recourir contre un plan d'affectation.

Qualité pour recourir déniée à des voisins qui se prévalent de l'intérêt général à la protection d'un site et, accessoirement, d'un intérêt financier au maintien intégral de la valeur marchande de leurs propres immeubles, pur intérêt de fait (consid. 2).

Art. 86 OJ; application de la règle de l'épuisement des instances cantonales aux recours de droit public pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme.

Si le grief de violation de la convention coïncide matériellement avec celui de violation des art. 4 et art. 58 Cst. (sans avoir de portée propre s'agissant de l'art. 58 Cst.), le recours est soumis à la règle de l'épuisement des instances cantonales. En l'espèce, le grief, qui concerne la procédure de recours devant le Conseil d'Etat, est mal fondé dans la mesure où il est recevable (consid. 3 et consid. 4).

Art. 4 Cst.; réexamen de décisions passées en force.

Règles posées par la jurisprudence en cette matière. N'ayant pas qualité au fond, les recourants pouvaient néanmoins faire valoir des droits de procédure (droit de présenter une demande de révision, d'obtenir un examen de celle-ci et une décision à son sujet); ces droits de nature formelle ont été respectés en l'espèce (consid. 5).

Regesto (it):

Art. 88 OG; legittimazione a ricorrere contro un piano di utilizzazione.

Legittimazione ricorsuale negata a vicini che invocano l'interesse generale alla protezione di un sito storico e, a titolo accessorio, un interesse finanziario a mantenere integralmente il valore di mercato dei loro immobili, ossia un mero interesse di fatto (consid. 2).

Art. 86 OG; applicazione ai ricorsi di diritto pubblico per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della norma che prescrive il previo esaurimento dei rimedi di diritto cantonali.

Ove la censura di violazione della convenzione coincida sostanzialmente con quella di violazione degli art. 4 e art. 58 Cost. (senza avere portata propria per quanto concerne l'art. 58 Cost.), il ricorso soggiace alla norma che prescrive il previo esaurimento dei rimedi di diritto cantonali. Nella fattispecie, la censura, che si riferisce alla procedura di ricorso avanti il Consiglio di Stato, è infondata nella misura in cui è ammissibile (consid. 3 e consid. 4).

Art. 4 Cost.; riesame di decisioni passate in giudicato.

Principi stabiliti in questa materia dalla giurisprudenza. Pur non essendo legittimati nel merito, i ricorrenti possono nondimeno invocare i diritti di procedura (diritto di presentare un'istanza di revisione, di ottenere che la stessa sia esaminata e decisa); tali diritti di natura formale sono stati rispettati nella fattispecie (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 434

BGE 116 Ia 433 S. 434

P. est propriétaire, sur le territoire de la commune de Bex, de la parcelle No 283, sise au lieu dit "L'Allex d'Enhaut". Une partie de cette parcelle (2840 m2) est classée en zone d'habitat à moyenne densité, destinée - selon le règlement du plan d'extension communal approuvé en 1985 - à des bâtiments d'habitation groupés et de faible hauteur; l'autre partie (8130 m2) est affectée à la zone intermédiaire I, réservée à l'extension de l'agglomération et provisoirement inconstructible. R. et W. sont propriétaires de parcelles immédiatement voisines, classées dans la zone de l'ancien village et occupées l'une par une ferme et l'autre par une maison de maître. Ces bâtiments, reconnus comme "monuments d'importance régionale ... à conserver dans leur forme et leur substance",

BGE 116 Ia 433 S. 435

ont été inscrits à l'inventaire cantonal institué par les art. 49 ss de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites. L'Allex d'Enhaut figure dans le projet d'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). La région située au sud-ouest de ce hameau, classée en zone intermédiaire I et en zone agricole de plaine A, est demeurée jusqu'ici vierge de constructions, de même que la parcelle No 283 qui en est le prolongement au nord. Du 1er au 30 juillet 1988, la Municipalité de Bex a mis à l'enquête publique un plan partiel d'affectation pour la parcelle No 283. Ce plan, qui maintenait l'affectation de la partie septentrionale du terrain à l'habitat de moyenne densité, en transférait le solde de la zone intermédiaire à la zone d'habitat à faible densité, destinée à des bâtiments d'habitations familiales comptant au plus deux

logements. R. et W. ont fait opposition à ce plan. Mettant tous deux en évidence la valeur architecturale et historique de l'ancien "dizain" de L'Allex d'Enhaut, ainsi que de ce qui subsistait de l'ancien "dizain" de L'Allex d'Enbas détruit en grande partie par un incendie en 1910, ils soulignaient - en dépit de l'urbanisation déjà réalisée aux environs immédiats - l'intégration harmonieuse de ce groupe de constructions anciennes dans le paysage grâce, notamment, au maintien de la zone intermédiaire et de la zone agricole au sud-ouest du hameau. Pour la zone d'habitations à moyenne densité, ils relevaient que le plan ne paraissait pas porter une atteinte très sensible au site, le périmètre constructible ménageant bien les vues sur la "tête" de l'ancien "dizain". R. se référait à la proximité des constructions projetées pour se réserver simplement d'intervenir dans la procédure d'autorisation de construire, notamment pour obtenir un accord sur les droits de jour, l'"accès piéton" existant, l'entretien du mur de séparation et l'aspect architectural. Pour la zone à faible densité, les opposants estimaient que son institution aboutirait à détruire un paysage de grande valeur; la commune de Bex devrait plutôt veiller à édifier de manière cohérente ses zones déjà légalisées que transférer en zone à bâtir des zones intermédiaires encore intactes. L'un d'eux admettait toutefois que les promoteurs "s'étaient efforcés de trouver la solution du moindre mal". Le 16 novembre 1988, le Conseil communal a écarté les oppositions au plan partiel d'affectation; il s'est rallié au préavis de la Municipalité qui insistait notamment sur la thésaurisation de certains terrains à bâtir qui aurait fait naître "un besoin justifié"

d'urbaniser la zone intermédiaire. Les surfaces comprises dans le plan seraient au demeurant à plus de 50% "promises-vendues" à des habitants de Bex. R. et W. se sont adressés au Conseil d'Etat du canton de Vaud par la voie d'une requête au sens de l'art. 60 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Reprenant les arguments de leur opposition, ils estimaient inopportune cette modification d'un plan qui n'était en vigueur que depuis trois ans. Dans un mémoire complémentaire, les requérants demandaient en outre le "retour" de la zone à moyenne densité dans la zone intermédiaire. Par décision du 31 janvier 1990, le Conseil d'Etat a rejeté la requête et approuvé la décision du Conseil communal du 16 novembre 1988.
Par la voie d'un premier recours de droit public, R. et W. ont demandé au Tribunal fédéral d'annuler cette décision du Conseil d'Etat, pour violation des art. 6 par. 1 CEDH, 4 Cst. et 33 LAT. Ils se sont adressés simultanément à l'autorité intimée pour la solliciter de réviser ou de réexaminer la décision attaquée au motif que la Municipalité de Bex avait soumis à l'enquête publique, le 23 janvier 1990, un plan partiel d'affectation de l'ancien village prévoyant d'attribuer leurs deux parcelles à une zone de protection. Cette demande a été rejetée par décision du 4 avril 1990, dont R. et W. ont également requis l'annulation par la voie d'un second recours de droit public, formé pour violation de l'art. 4 Cst. et de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. Le Tribunal fédéral a rejeté les deux recours dans la mesure où ils étaient recevables.

Erwägungen

Extrait des considérants:
I. Recours de droit public dirigé contre la décision du 31 janvier 1990

2. a) En vertu de l'art. 88 OJ, la voie du recours de droit public est ouverte notamment aux particuliers lésés par des décisions qui les concernent personnellement. Celui qui agit par ce moyen doit présenter au Tribunal fédéral des éléments de fait qui permettent à celui-ci de déterminer dans quelle mesure la décision attaquée porte une atteinte actuelle et personnelle à ses intérêts juridiquement protégés. La lésion de purs intérêts de fait, tels des intérêts économiques ou financiers, ne suffit pas. Il faut que la décision entreprise touche à des intérêts dont la protection se situe

dans le champ d'application d'une norme, que celle-ci ait pour but principal la protection des intérêts privés du recourant ou que, adoptée essentiellement pour la sauvegarde de l'intérêt général, elle tende néanmoins aussi à la protection de ses intérêts privés. Selon la jurisprudence, la qualité pour former un recours de droit public contre un plan d'affectation appartient non seulement au propriétaire d'un terrain inclus dans le périmètre du plan, mais aussi au propriétaire d'un fonds voisin qui prétend que l'établissement du plan l'atteindrait dans ses droits constitutionnels parce qu'il réduirait à néant ou modifierait la portée de normes qui tendaient également à le protéger ou parce qu'il restreindrait l'utilisation de sa propriété. Dans l'un et l'autre cas, la qualité pour agir du propriétaire se limite à la contestation des effets du plan sur son propre fonds (ATF 113 Ia 238 consid. 2b, ATF 112 Ia 91 ss et les arrêts cités). Le voisin ne peut en revanche se prévaloir de ce qu'un plan d'affectation violerait des dispositions qui tendent exclusivement à préserver l'intérêt public, telles des prescriptions relatives à l'adaptation des plans de zones ensuite de modifications sensibles des circonstances (art. 21 al. 2 LAT), des principes généraux auxquels sont soumises les autorités de planification (art. 3 LAT) (cf. ATF 106 Ia 332 s. et 334 consid. 1b), ou encore des règles de droit sur la protection de la nature et du paysage. b) En l'espèce, les recourants se sont prévalus tout au long de la procédure cantonale du trouble que le projet litigieux causerait à l'harmonie de l'ancien "dizain" de L'Allex d'Enhaut dans lequel se trouvent leurs deux bâtiments. S'agissant en particulier de la visibilité, ils ne se sont nullement plaints de l'atteinte que les constructions, selon les gabarits prévus dans le plan, pourraient porter au dégagement dont ils jouissent depuis ces bâtiments, mais seulement de la vue dont bénéficient sur ces derniers le public en général et les promeneurs utilisant un sentier pédestre en particulier. Toute leur argumentation a été centrée autour de cet intérêt public dont la protection justifierait d'exclure définitivement la parcelle litigieuse du territoire à bâtir. Ils ont au demeurant reconnu les efforts des promoteurs pour atténuer l'impact inévitable des ouvrages projetés sur l'aspect traditionnel du hameau d'Allex d'Enhaut. L'un d'eux s'est au reste réservé expressément dans son opposition la possibilité d'intervenir dans la procédure d'autorisation de construire les bâtiments prévus dans la partie supérieure de la parcelle No 283, s'il n'obtenait pas certaines garanties

secondaires pour le maintien d'avantages existants qui ne sont pas compromis d'emblée par le plan contesté. Leur recours de droit public se tient dans le cadre de cette démarche. Expliquant leur qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ, ils exposent qu'ils sont immédiatement voisins du périmètre, que leurs bâtiments sont protégés pour leur valeur architecturale et que l'édification d'"'un nombre important de constructions individuelles ou locatives sur une vaste parcelle actuellement non bâtie" est "de nature à compromettre l'harmonie du quartier et à lui faire subir un préjudice en dévaluant leur propre parcelle". L'intérêt dont ils se prévalent pour justifier leur intervention devant le juge constitutionnel est ainsi, de toute évidence, l'intérêt général à la protection d'un site, accompagné, de manière très accessoire, par l'intérêt financier au maintien intégral de la valeur marchande de leurs immeubles, qui n'est qu'un pur intérêt de fait. Ils n'allèguent en revanche la violation d'aucun intérêt juridiquement protégé et leur recours n'est pas recevable sur ce point.

3. Même s'il n'a pas qualité pour agir au fond, un recourant peut se plaindre de la violation d'une garantie de procédure qui équivaut à un déni de justice formel. Dans un tel cas, l'intérêt juridiquement protégé exigé par l'art. 88 OJ découle non pas du droit de fond, mais du droit de participer à la procédure. Un tel droit existe lorsque le recourant avait qualité de partie en procédure cantonale. Si tel est le cas, il peut se plaindre de la

violation des droits de partie que lui reconnaît la procédure cantonale ou qui découlent directement de dispositions constitutionnelles telles que celles des art. 4 et 58 Cst. Le Tribunal fédéral n'examine que sous l'angle de l'arbitraire l'interprétation et l'application des dispositions cantonales de procédure; il examine en revanche librement si, en ce qui concerne la position de partie que le droit cantonal reconnaît au recourant, les garanties minimales consacrées par le droit constitutionnel fédéral, voire par le droit conventionnel, ont été respectées. Ainsi, celui qui n'a pas qualité pour recourir au fond, mais qui avait qualité de partie en procédure cantonale, peut se plaindre par exemple de ce qu'un recours cantonal a été déclaré à tort irrecevable, ou que lui-même n'a pas été entendu, ou qu'on ne lui a pas donné l'occasion de présenter des moyens de preuve, ou qu'il n'a pas pu prendre connaissance du dossier. En revanche, il ne saurait se plaindre d'une appréciation prétendument arbitraire des preuves, ni du fait que des moyens de preuve ont été écartés pour défaut de pertinence ou par appréciation anticipée:

en effet, l'examen de telles questions ne peut pas être séparé de l'examen du fond lui-même; or, celui qui n'a pas qualité pour recourir au fond ne peut pas exiger un tel examen (ATF 115 Ia 79 consid. 1d, ATF 114 Ia 312 s. consid. c et les arrêts cités). En l'espèce, les recourants invoquent la violation de garanties formelles qui leur seraient données soit par l'art. 6 par. 1 CEDH, soit par l'art. 4 Cst. en relation avec l'art. 33 LAT.

4. a) Un tel recours de droit public est soumis à la règle de l'épuisement des instances cantonales instituée de manière générale à l'art. 86 OJ et, pour le recours fondé sur l'art. 4 Cst., de manière spéciale à l'art. 87 de la même loi. Il en va de même si le recours se fonde également sur l'art. 6 par. 1 CEDH dont la portée est équivalente - pour les points soulevés par les recourants - à l'art. 58 Cst. Le recours de droit public qui tend au respect des droits de nature constitutionnelle consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme est en effet un recours pour violation des droits constitutionnels des citoyens au sens de l'art. 84 let. a OJ et non, comme le prétendent à tort les recourants - tout au moins du point de vue où ils se placent -, un recours pour violation des traités internationaux au sens de la let. c de cette disposition. Le grief de droit matériel tiré de cette convention multilatérale coïncidant matériellement in casu avec celui d'une violation du droit constitutionnel, le présent recours est soumis à la règle de l'épuisement des instances cantonales (ATF 113 Ia 229 consid. bb, ATF 112 Ia 86, ATF 106 IV 87 consid. 2b, ATF 105 Ib 435 consid. 4a). b) Dans les recours soumis à l'épuisement des instances cantonales, l'allégation de faits, de moyens de preuve et d'arguments de droit nouveaux est inadmissible, sous réserve d'exceptions dont l'une trouve application en l'espèce, l'autorité intimée ayant un plein pouvoir d'examen et connaissant le droit d'office (cf. ATF 113 Ia 339 consid. c, ATF 107 Ia 265 consid. 2a). Bien que la question de la qualité juridictionnelle de l'autorité intimée n'ait pas été soulevée en procédure cantonale et soit évoquée pour la première fois devant le Tribunal fédéral, le grief de violation de l'art. 6 par. 1 CEDH ou de l'art. 58 Cst. est donc en principe recevable sous l'angle des art. 86 al. 2 et 87 OJ. Toutefois, à supposer déjà qu'il soit motivé de manière compatible avec l'art. 90 al. 1 let. b OJ, ce grief devrait de toute façon être rejeté comme étant mal fondé. En effet, la jurisprudence citée dans le recours à l'appui d'une prétendue violation de l'art. 6 par. 1 CEDH (union personnelle)

a trait au volet pénal de cette disposition; or, les recourants ne démontrent nullement en quoi cette disposition exigerait que, dans les affaires "civiles" - pour autant que l'on puisse user ici d'un tel qualificatif -, l'instruction de la cause soit confiée à des personnes différentes de celles qui décident. Ils semblent aussi mettre en doute

l'apparence de partialité du Conseil d'Etat, en raison du mode d'instruction suivi; ils ne paraissent toutefois pas vouloir demander la récusation des conseillers d'Etat. Les recourants insistent également sur le fait que l'instruction du recours a été menée par les fonctionnaires d'un département déterminé, tout en admettant cependant qu'ils connaissaient cette pratique "notoire" bien avant déjà; ne s'en étant pas prévalus en instance cantonale, ils agissent d'une manière contraire aux règles de la bonne foi en ne le faisant que maintenant. Au demeurant, s'il est vrai que le département en question procède successivement à l'examen préalable du plan d'affectation communal (art. 56 LATC) puis, le cas échéant, à l'instruction des requêtes tendant au réexamen des oppositions audit plan par le Conseil d'Etat (art. 61 al. 1 LATC), ce dernier statue néanmoins en une seule fois, "tant en légalité qu'en opportunité" (art. 61 al. 2 LATC) et il n'est nullement lié par l'avis du département, ce que confirme d'ailleurs expressément l'art. 56 al. 3 LATC. Les exigences minimales déduites de l'art. 33 LAT sont donc respectées en l'espèce (cf. ATF 114 Ia 119, 235, 247 consid. 2a; ATF 109 Ia 2). ...
II. Recours de droit public dirigé contre la décision du Conseil d'Etat du 4 avril 1990

5. a) Le 23 janvier 1990, la Municipalité de Bex a publié un projet de plan partiel d'affectation de l'ancien village, soumettant les bâtiments des recourants - ainsi que les deux châteaux de Bex - à une protection architecturale particulière. Les recourants ne se sont pas opposés à ce plan, dont les objectifs sont semblables à ceux qu'eux-mêmes ont tenté de défendre dans leur premier recours de droit public. Ils estiment toutefois que la décision concernant le plan partiel d'affectation de la parcelle No 283, prise le 31 janvier 1990, ne pouvait l'être sans que soit examiné simultanément le plan partiel d'affectation de l'ancien village. Celui-ci met en effet en évidence la valeur de leurs deux bâtiments, dont ils tirent des conclusions juridiques précises, alors que l'édification de la parcelle No 283 compromettrait la sauvegarde de cette valeur, les deux plans étant en quelque sorte, dans cette mesure, contradictoires.

C'est la raison pour laquelle les recourants ont saisi le Conseil d'Etat d'une demande de révision, subsidiairement de réexamen de la décision faisant l'objet de leur premier recours de droit public. La publication du plan partiel d'affectation de l'ancien village serait un élément nouveau dont l'allégation aurait commandé à l'autorité intimée de modifier sa décision concernant le plan d'affectation de la parcelle No 283. Le 4 avril 1990, l'autorité intimée a refusé d'entrer en matière sur la demande de révision ou de réexamen. Elle a notamment considéré qu'elle avait déjà examiné l'argumentation des recourants fondée sur la valeur architecturale de leurs bâtiments, le plan partiel d'affectation du village confirmant cette valeur et ne modifiant pas, partant, les caractéristiques du site décrites dans le projet d'inventaire ISOS. Dans leur second recours de droit public, les recourants prétendent que l'autorité intimée aurait ainsi violé leur droit d'être entendus et serait tombée dans l'arbitraire. b) La recevabilité de ce second recours, examinée d'office par le Tribunal fédéral, dépend de la réponse à donner à la question de savoir si l'autorité intimée a violé, au préjudice des recourants, des garanties procédurales qui leur sont offertes soit par le droit de procédure cantonal, soit directement par la Constitution fédérale. Tel serait le cas si le Conseil d'Etat avait méconnu les règles fondamentales relatives au traitement des demandes de révision ou de réexamen. Le droit vaudois n'ayant pas institué expressément, en dehors des voies ordinaires ou extraordinaires de recours, des moyens juridiques pour redresser a posteriori les décisions administratives contraires au droit, la mise en oeuvre de tels moyens doit s'opérer sur la base des règles que la jurisprudence a déduites de l'art. 4 Cst. D'après cette jurisprudence, en l'absence de dispositions particulières du droit cantonal de procédure, l'administré peut demander le réexamen d'une décision entrée en force lorsque - comme le prévoit la législation fédérale aux art. 66 ss PA - les circonstances ont été modifiées dans une mesure notable depuis cette décision ou que les requérants invoquent des faits et des moyens de preuve importants qu'ils ne connaissaient pas lorsque la décision a été rendue ou dont ils ne pouvaient se prévaloir à cette époque (ATF 109 Ia 105 consid. 2, ATF 109 Ib 250, ATF 100 Ib 371 consid. 3a et les références). En l'espèce, force est de constater que l'autorité intimée n'a pas méconnu ces principes découlant de l'art. 4 Cst., mais que, contrairement à ce que pourrait laisser croire le dispositif de sa décision,

elle a rejeté la demande de réexamen ou de révision, jugeant que les requérants n'avaient produit aucun élément nouveau justifiant une remise en cause de sa décision antérieure entrée en force et qui faisait l'objet d'un recours de droit public. Il s'ensuit que le second recours de droit public est irrecevable dans la mesure où il porte sur une question de fond que les recourants ne sont pas légitimés à soumettre au Tribunal fédéral pour les raisons exposées au consid. 3 ci-dessus. c) N'ayant pas qualité au fond, les recourants peuvent néanmoins faire valoir la violation de droits de procédure. A ce titre, ils avaient en particulier le droit de présenter une demande de révision, d'obtenir un examen de celle-ci ainsi qu'une décision à son sujet; en l'espèce, ces droits de nature formelle ont été respectés. Les recourants n'avaient pas droit, en revanche, à ce que l'autorité cantonale se prononçât dans un sens déterminé, notamment à ce qu'elle admît leur demande de révision. Ces constatations suffisent à sceller le sort du second recours, le Tribunal fédéral pouvant ainsi se dispenser de se prononcer sur le bien-fondé de la décision attaquée.