Urteilskopf

118 Ib 296

37. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 20 mars 1992 dans la cause Ligue suisse pour la protection de la nature contre Département de l'agriculture et Tribunal administratif du canton de Neuchâtel (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 103 lit. c OG, 12 NHG, 24 RPG; Beschwerdebefugnis gesamtschweizerischer Vereinigungen.

1. Die gesamtschweizerische Vereinigung mit ideellen Zielen, welche einen auf Art. 24 RPG gestützten Entscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht anfechten will, muss sich (zumindest) am letztinstanzlichen kantonalen Verfahren beteiligt haben, sofern die angefochtene Bewilligung ihr Anlass dazu gegeben hat (E. 2a).

2. Eine gesamtschweizerische Vereinigung ist befugt, über das Organ ihrer kantonalen Sektion bei der letzten kantonalen Instanz Beschwerde zu führen. Die kantonalen Verfahrensordnungen stellen Anforderungen hinsichtlich Form- und Fristwahrung auf. Diese Anforderungen müssen von der kantonalen Sektion beachtet werden, damit die gesamtschweizerische Vereinigung anschliessend mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zugelassen wird. Dies macht eine Aufgabenteilung zwischen der gesamtschweizerischen Vereinigung und ihrer kantonalen Sektion notwendig (E. 2b-d).

Regeste (fr):
Art. 103 let. c OJ, 12 LPN, 24 LAT; qualité pour recourir des associations d'importance nationale.

1. L'association d'importance nationale à but idéal qui veut former un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre une décision fondée sur l'art. 24 LAT doit avoir participé (au moins) à la procédure de dernière instance cantonale, si l'autorisation contestée lui donnait des motifs de le faire (consid. 2a).

2. Une association d'importance nationale peut valablement recourir, devant l'autorité de dernière instance cantonale, par l'organe de sa section cantonale. Les règles cantonales de procédure posent des exigences quant à la forme et au délai de l'intervention: la section cantonale doit les respecter pour qu'ensuite l'organisation nationale puisse être admise à exercer son droit de recours au Tribunal fédéral. Dans ces conditions, une répartition des tâches entre l'organisation nationale et sa section cantonale s'impose (consid. 2b-d).

Regesto (it):
Art. 103 lett. c OG, 12 LPN, 24 LPT; legittimazione delle associazioni d'importanza nazionale.

1. L'associazione d'importanza nazionale con scopi ideali che intende proporre un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale contro una decisione fondata sull'art. 24 LPT deve aver partecipato (almeno) al procedimento cantonale di ultima istanza, se l'autorizzazione contestata le dava motivo di farlo (consid. 1a).

2. Un'associazione d'importanza nazionale può interporre ricorso davanti all'autorità cantonale di ultima istanza tramite l'organo della sua sezione cantonale. Le norme cantonali di procedura stabiliscono le esigenze concernenti la forma e i termini di ricorso: la sezione cantonale deve rispettarle affinché in seguito l'associazione nazionale possa essere ammessa a esercitare il suo diritto di ricorso davanti al Tribunale federale. In queste condizioni una ripartizione dei compiti fra l'associazione nazionale e la sua sezione cantonale s'impone (consid. 2b-d).

Sachverhalt ab Seite 298

BGE 118 Ib 296 S. 298

Le Département de l'agriculture du canton de Neuchâtel a accordé à la Direction des télécommunications l'autorisation de construire une maisonnette et un mât d'antenne NATEL C sur une parcelle de la commune de Noiraigue, dans la réserve du Creux-de-Van. L'autorisation, fondée sur l'art. 24 LAT, a été publiée dans la Feuille officielle du canton de Neuchâtel. La Ligue neuchâteloise pour la protection de la nature, section neuchâteloise de la Ligue suisse pour la protection de la nature, a adressé au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel un recours contre cette décision. En tête de son acte, elle a précisé que la Ligue suisse pour la protection de la nature faisait également recours "pour autant que de besoin". Au fond, elle a invoqué l'intérêt prépondérant à la sauvegarde du site. La recourante a produit une procuration établie par la Ligue suisse pour la protection de la nature, l'autorisant à la représenter et à agir en son nom contre la décision du département cantonal.
Le Tribunal administratif a déclaré le recours irrecevable, au motif que la Ligue neuchâteloise pour la protection de la nature n'avait pas qualité pour recourir au sens de l'art. 32 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). Selon la cour cantonale, elle n'était pas atteinte dans ses intérêts propres et la majorité de ses membres n'étaient pas touchés par la décision attaquée; par ailleurs, comme association régionale ou section cantonale d'une association d'importance nationale, elle ne pouvait pas se prévaloir de l'art. 12 LPN ni d'une autre disposition légale l'habilitant à recourir (cf. art. 32 let. b LPJA). Enfin, le Tribunal administratif a retenu que, en vertu de l'art. 51 al. 1 LPJA, seul un avocat pouvait représenter une partie dans la procédure: la Ligue neuchâteloise n'était donc pas autorisée à agir en qualité de mandataire de la Ligue suisse. Agissant par la voie d'un recours de droit administratif pour violation des art. 12 LPN et 4 Cst., la Ligue suisse pour la protection de la nature demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif. Le Tribunal fédéral a admis le recours et renvoyé la cause à la cour cantonale.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 116 Ib 162 consid. 1a, 178 consid. 1a et les arrêts cités). Le recours de droit administratif est en particulier recevable contre les décisions relatives à des autorisations fondées sur l'art. 24 LAT (art. 34 al. 1 LAT), ce qui est le cas en l'espèce. Selon la recourante, la décision d'irrecevabilité violerait l'art. 12 LPN; cette disposition donne aux communes et aux associations d'importance nationale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal le droit de recourir au Conseil fédéral ou au Tribunal fédéral contre des arrêtés ou ordonnances (Erlasse oder Verfügungen) des cantons, ou des décisions d'autorités fédérales. La Ligue suisse pour la protection de la nature, qui est une association d'importance nationale au sens de l'art. 12 LPN (ATF 96 I 505 consid. 2b), est habilitée à faire valoir par la voie du recours de droit administratif que sa qualité pour recourir découlant de cette disposition ou la validité de sa participation à la procédure cantonale a été déniée à tort par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 103 let. c et 104 let. a OJ; ATF 116 Ib 121 consid. 1, ATF 115 Ib 338 consid. 1). La recourante prétend que la décision d'irrecevabilité violerait aussi l'art. 4 Cst.: dans les domaines qui relèvent de la juridiction administrative fédérale, le recours de droit administratif permet aussi de dénoncer la violation des droits constitutionnels des

citoyens (ATF 116 Ib 10, ATF 115 Ib 385 consid. 1a, ATF 112 Ib 237 consid. 2a).

2. a) Dans la procédure d'autorisation de construire régie par l'art. 24 LAT, les associations d'importance nationale ont qualité pour recourir et pour faire valoir que l'autorisation serait contraire aux objectifs de protection de la nature et du paysage prévus par l'art. 24sexies Cst. et par la loi sur la protection de la nature et du paysage (ATF 117 Ib 100, ATF 116 Ib 122). L'organisation qui entend exercer le droit de recours au Tribunal fédéral prévu par l'art. 12 LPN doit avoir participé (au moins) à la procédure de dernière instance cantonale, si l'autorisation contestée, qui a été portée à sa connaissance, lui donnait des motifs de le faire (ATF 117 Ib 274 consid. 1a, ATF 116 Ib 122, 432 ss, 467 consid. 2b). Le devoir imposé aux organisations d'importance nationale de participer à la procédure de dernière instance cantonale implique qu'elles soient clairement informées qu'un projet exige une autorisation relevant du droit fédéral. En l'espèce, l'autorisation a été publiée conformément à l'art. 25 al. 2 OAT, ce qui représente un moyen de publicité suffisant (ATF 116 Ib 467 consid. 2b). Ce devoir implique aussi une diligence accrue de la part de ces organisations. Le Tribunal fédéral a cependant relevé qu'une telle exigence ne devait pas constituer un obstacle à l'activité des associations nationales, compte tenu notamment du fait qu'à ce niveau, leurs sections cantonales ou régionales étaient souvent habilitées par le droit cantonal à agir à leur place (ATF 116 Ib 431 consid. 3d). b) En vertu de l'art. 32 LPJA, ont qualité pour recourir au Tribunal administratif "toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée" (let. a), ainsi que "toute autre personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir" (let. b). La recourante ne prétend pas que cette norme conférerait, de façon générale, la qualité pour recourir à la Ligue neuchâteloise pour la protection de la nature et elle ne se prévaut d'aucune disposition légale cantonale dans ce sens. Elle fait cependant valoir que, en tant que section cantonale dépendant étroitement de l'association faîtière, elle a procédé au bénéfice d'une procuration spéciale, en qualité d'organe de l'association nationale chargé de la représenter et non en tant que son mandataire. En effet, dans son acte de recours cantonal, la Ligue neuchâteloise pour la protection de la nature a exposé sans équivoque qu'elle agissait au nom de la Ligue suisse et son papier à lettres indique qu'elle est une section cantonale de cette association nationale. Au surplus, la procuration établie à la date du

dépôt du recours par la Ligue suisse atteste que la Ligue neuchâteloise est autorisée à agir en son nom dans la présente procédure. c) En l'espèce, l'association cantonale n'a pas procédé seule ni à l'insu de l'organisation nationale, habilitée à recourir en vertu de l'art. 32 let. b LPJA en relation avec l'art. 12 LPN. Le rapport étroit entre ces deux associations ressort d'ailleurs de leurs statuts. Par exemple, les buts de la Ligue neuchâteloise sont ceux de la Ligue suisse et la qualité de membre de la première association entraîne automatiquement celle de membre de la seconde; en outre, la Ligue neuchâteloise groupe tous les adhérents de la Ligue suisse domiciliés dans le canton de Neuchâtel (art. 2, 3 et 4 des statuts de la Ligue neuchâteloise). Par ailleurs, il résulte clairement des statuts de la Ligue suisse (LSPN) que les sections cantonales y exercent une certaine fonction organique: la Ligue est formée des sections cantonales (art. 6); elle est en particulier chargée de "collaborer étroitement avec les sections cantonales" (art. 4 al. 1) et "les sections agissent en étroite collaboration avec les organes de la LSPN" (art. 8). Pour des motifs d'organisation de ses activités, une telle association nationale doit pouvoir déléguer à ses sections cantonales diverses tâches, en particulier la surveillance des publications

officielles d'autorisations et la rédaction des oppositions, le cas échéant, et des actes de recours cantonaux. Les exigences pour le respect des formes et délais d'intervention dans les procédures cantonales, auxquelles l'association nationale a l'obligation de participer pour être ensuite admise à exercer son droit de recours au Tribunal fédéral, impliquent une telle répartition des tâches (cf. arrêt du 15 juillet 1991 en la cause Ligue suisse pour la protection de la nature et consorts c. H. et Appenzell A. Rh., consid. 3b-3c non publiés aux ATF 117 Ib 97 ss). Dans ces conditions, force est d'admettre que la section cantonale peut agir comme organe de l'association d'importance nationale. d) Comme il ressort clairement du dossier de la cause que la Ligue suisse pour la protection de la nature a chargé spécialement sa section cantonale d'agir en son nom devant le Tribunal administratif, cette association nationale a valablement recouru par l'organe de sa section; le monopole des avocats ne s'applique pas à la personne morale agissant par l'intermédiaire de son organe. Cela étant, il n'y a pas lieu d'examiner quelle décision la cour cantonale aurait dû prendre si le recours avait été formé par une association régionale dont les liens avec l'organisation faîtière auraient été moins étroits ou qui ne se serait pas prévalue d'emblée de l'accord de cette dernière. Pour le même motif,

il n'est pas nécessaire d'examiner si la sanction de l'irrecevabilité aurait procédé d'un excès de formalisme et si un délai de grâce n'aurait pas dû être préalablement imparti à la partie recourante pour lui permettre de se faire représenter par un représentant autorisé (cf., en droit fédéral, l'art. 30 al. 2 OJ). De toute façon, dans les circonstances de l'espèce, en déclarant irrecevable le recours de la section cantonale de la Ligue suisse pour la protection de la nature et en refusant d'entrer en matière sur ses moyens dirigés contre le projet litigieux, le Tribunal administratif a privé l'organisation nationale de son droit de recours garanti par l'art. 12 LPN et il a ce faisant violé cette disposition. Le recours de droit administratif doit dès lors être admis (art. 104 let. a OJ).