Urteilskopf

119 Ia 321

38. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 30 juin 1993 dans la cause D. et consorts contre Grand Conseil du canton du Valais (recours de droit public)
Regeste (de):
Kommunale Nutzungspläne und Rechtsschutz; Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 33 RPG.

1. Zulässigkeit einer gegen einen Erlass gerichteten staatsrechtlichen Beschwerde (E. 2 und 3).

2. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (E. 4).

3. Anforderungen an den Rechtsschutz gemäss Art. 33 RPG (E. 5).

4. Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht zur Beurteilung zivilrechtlicher Ansprüche und Verpflichtungen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK: Hinweise auf die Rechtsprechung (E. 6a). Eine kantonale Norm, welche die gerichtliche Überprüfung sämtlicher Nutzungspläne einschliesslich solcher ausschliesst, mit deren Genehmigung einem Gemeinwesen oder Dritten das Enteignungsrecht verliehen wird, ist mit Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht vereinbar (E. 6b und c).

Regeste (fr):
Plans d'affectation communaux et protection juridique; art. 6 par. 1 CEDH, art. 33 LAT.

1. Recevabilité d'un recours de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale (consid. 2 et 3).

2. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans la procédure dite de contrôle abstrait des normes (consid. 4).

3. Exigences de protection juridique selon l'art. 33 LAT (consid. 5).

4. Garantie d'un tribunal indépendant et impartial pour décider des contestations sur des droits et obligations de caractère civil, au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH: rappel de la jurisprudence (consid. 6a). Une norme cantonale qui exclut le contrôle judiciaire pour tous les plans d'affectation, y compris ceux par l'approbation desquels le droit d'expropriation est conféré à la collectivité publique ou à des tiers, n'est pas compatible avec l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 6b et c).

Regesto (it):
Piani di utilizzazione comunali e protezione giuridica; art. 6 n. 1 CEDU, art. 33 LPT.

1. Ammissibilità di un ricorso di diritto pubblico contro un decreto di carattere generale (consid. 2 e 3).

2. Potere d'esame del Tribunale federale nella procedura detta di controllo astratto delle norme (consid. 4).

3. Esigenze di protezione giuridica giusta l'art. 33 LPT (consid. 5).

4. Garanzia di un tribunale indipendente e imparziale per statuire in merito a contestazioni riguardanti diritti e doveri di carattere civile, giusta l'art. 6 n. 1 CEDU: riepilogo della giurisprudenza (consid. 6a). Una norma cantonale che esclude il controllo giudiziario per tutti i piani di utilizzazione, compresi quelli la cui approvazione conferisce alla collettività pubblica o a terzi il diritto di espropriazione, non è compatibile con l'art. 6 n. 1 CEDU (consid. 6b e c).

Sachverhalt ab Seite 322

BGE 119 Ia 321 S. 322

A.- La loi valaisanne du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) est entrée en vigueur le 1er janvier 1978. Sa cinquième partie (art. 65 à 87) traitait, dans sa teneur initiale, de la juridiction du Tribunal administratif cantonal institué sur la base de l'art. 65 Cst. cant. Les compétences de cet organe, en tant qu'autorité de recours, ont été définies aux art. 72 à 81 LPJA. L'art. 72 a établi une clause générale de compétence, dont les exclusions ont été réglées aux art. 74 à 77. L'art. 75 LPJA énumère ainsi les cas dans lesquels le recours de droit administratif n'est pas recevable eu égard à l'objet des décisions contestées. A l'origine, sa lettre a) excluait pour ce motif le recours contre les décisions relatives à l'approbation d'actes législatifs; cette disposition visait essentiellement l'approbation ou "homologation" des règlements communaux. Le Tribunal administratif a étendu d'emblée cette clause, en incluant les plans d'affectation communaux dans la notion d"'actes législatifs" dont l'approbation ne pouvait pas être critiquée devant lui (cf. jurisprudence non publiée de cette autorité, mentionnée dans l'arrêt du Tribunal fédéral du 18 mars 1991 en la cause G. et consorts, non publié). L'art. 135 al. 1 let. d de la loi du 13 novembre 1980 sur le régime communal (LRC), entrée en vigueur le 1er janvier 1981, a abrogé l'art. 75 let. a LPJA; dès lors, en cette matière, la voie du

BGE 119 Ia 321 S. 323

recours de droit administratif devant la juridiction supérieure cantonale était ouverte aux communes et aux particuliers dont un intérêt digne de protection était lésé par la décision attaquée (art. 80 al. 1 let. a LPJA en relation avec l'art. 44 al. 1 LPJA).

B.- Le 16 mai 1991, le Grand Conseil du canton du Valais a adopté en deuxième lecture une novelle modifiant et complétant la loi sur la procédure et la juridiction administratives. La structure de la cinquième partie de la loi a été conservée. Le Tribunal administratif cantonal a cependant été intégré au Tribunal cantonal, dont il devient la Cour de droit public (art. 65 al. 1 LPJA), et ses compétences ont été modifiées sur certains points. Ainsi, la novelle a réintroduit un art. 75 let. a LPJA, en la forme suivante:
["Le recours de droit administratif n'est pas recevable:]
a) contre les décisions relatives à l'approbation d'actes législatifs et de plans d'affectation." La novelle a en outre abrogé la clause d'exclusion du recours de droit administratif contre les décisions en matière d'améliorations foncières (art. 76 let. f LPJA). Par ailleurs, l'art. 76 LPJA a été complété par l'adjonction d'une lettre m), aux termes de laquelle le recours au Tribunal cantonal n'est pas recevable "contre les décisions relatives à l'emplacement d'une décharge ou d'une installation pour traiter des déchets". Enfin, selon l'al. 3 des dispositions finales et transitoires de la novelle, "toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées".

C.- Par arrêté du 6 novembre 1991, le Conseil d'Etat a fixé au 8 décembre 1991 la votation populaire sur la loi modifiant et complétant la loi sur la procédure et la juridiction administratives; cet arrêté a été publié le 8 novembre 1991 dans le Bulletin officiel du canton du Valais, accompagné du texte intégral de la novelle. Celle-ci a été acceptée en votation populaire (25'723 oui contre 4'391 non) et les résultats du scrutin ont été publiés le 20 décembre 1991. La novelle a été promulguée, dans son ensemble, par un arrêté pris par le Conseil d'Etat à la date du 25 mars 1992; son entrée en vigueur a été fixée au 1er janvier 1993. Cet arrêté a été publié

le 9 octobre 1992, à la suite du texte intégral de la novelle. Agissant par la voie d'un recours de droit public, D. (ci-après: le premier recourant) a demandé au Tribunal fédéral, à titre principal, d'annuler le nouvel art. 75 let. a LPJA, dans la mesure où il exclut le recours au Tribunal cantonal contre les décisions relatives à l'approbation de plans d'affectation. Il s'est plaint, comme citoyen

BGE 119 Ia 321 S. 324

valaisan et propriétaire d'immeubles dans ce canton, de violations des art. 6 par. 1 CEDH, 4 et 22ter Cst. ainsi que de l'art. 2 Disp. trans. Cst. Agissant par la voie d'un recours de droit public distinct, C. et R. (ci-après: les seconds recourants) ont aussi demandé au Tribunal fédéral d'annuler l'art. 75 let. a LPJA, en tant qu'il vise les plans d'affectation; ils se sont plaints, aux mêmes titres que le premier recourant, de violations des art. 6 par. 1 CEDH et 58 al. 1 Cst. Par ailleurs, les recourants ont conclu à l'annulation du nouvel art. 76 let. m LPJA; enfin, les seconds recourants ont critiqué l'abrogation de l'art. 76 let. f LPJA. Le Tribunal fédéral a admis partiellement les recours, dans la mesure où ils étaient recevables, et a biffé le membre de phrase "et de plans d'affectation" de l'art. 75 let. a LPJA.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 118 Ia 126 consid. 2, 186 consid. 1 et les arrêts cités).
a) Le recours de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale est soumis à l'exigence de l'épuisement des voies de droit cantonales (art. 86 OJ; ATF 112 Ia 183 consid. 2c, ATF 109 Ia 119 consid. 2c). Le droit valaisan ne prévoyant aucune instance pour le contrôle in abstracto de la constitutionnalité des lois cantonales (cf. notamment art. 72 et 74 LPJA), les recours formés directement auprès du Tribunal fédéral sont recevables (cf. ATF 117 Ia 378 ss). b) La qualité pour agir contre un arrêté de portée générale est reconnue à toute personne à qui les dispositions prétendument inconstitutionnelles pourraient s'appliquer un jour; il suffit donc au recourant de se prévaloir d'une atteinte virtuelle à ses intérêts juridiquement protégés, à la condition toutefois que la concrétisation de cette atteinte puisse être envisagée avec une certaine vraisemblance (art. 88 OJ; ATF 116 Ia 317 /318 consid. 1a, ATF 114 Ia 223 consid. 1b, ATF 113 Ia 326 consid. 2a et les arrêts cités). Les trois recourants sont domiciliés dans le canton du Valais; ils sont de surcroît propriétaires de biens-fonds situés dans ce canton et peuvent, partant, être touchés par l'adoption d'un plan d'affectation, la réalisation d'une entreprise d'améliorations foncières, voire par une décision relative à l'emplacement d'une décharge ou d'une installation pour traiter des déchets. Ils sont donc, de toute évidence,

BGE 119 Ia 321 S. 325

légitimés à critiquer les nouvelles normes en prétendant qu'elles les priveraient des garanties du droit fédéral ou conventionnel dans les procédures d'adoption des mesures d'aménagement concernées, auxquelles ils pourraient participer.

3. Aux termes de l'art. 89 al. 1 OJ, l'acte de recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente

jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté ou de la décision attaqués. a) Lorsque le recours de droit public est dirigé contre un arrêté de portée générale - non susceptible d'être entrepris devant une juridiction cantonale (cf. supra, consid. 2a) - qui est obligatoirement soumis à une votation populaire, le délai de l'art. 89 al. 1 OJ ne court pas dès la publication du texte critiqué en vue de cette votation, ni, au demeurant, dès la publication du résultat de celle-ci (cf. ATF 114 Ia 222 consid. 1a). En règle générale, le dies a quo est le jour de la publication de l'arrêté de promulgation par lequel l'autorité compétente fixe la date de l'entrée en vigueur des normes en question, après avoir constaté que le résultat du vote est définitif parce qu'il n'a pas été contesté ou que les contestations à son sujet ont été levées (cf. ATF 108 Ia 129 consid. 1a, 142 consid. 1; cf. WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Berne 1984, p. 297). En vertu de l'al. 4 des dispositions finales et transitoires de la novelle du 16 mai 1991 et conformément aux art. 53 ch. 2 et 100 Cst./VS, il appartenait en l'espèce au Conseil d'Etat de promulguer les règles attaquées et d'édicter les arrêtés nécessaires à cet effet.

4. Appelé à statuer sur un recours de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale, le Tribunal fédéral examine librement la conformité de cet arrêté au droit constitutionnel fédéral ou cantonal ainsi qu'aux garanties de même nature énoncées à l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 118 Ia 72 consid. 2c, ATF 117 Ia 477 consid. 3a et les arrêts cités). Il n'annule toutefois l'arrêté que s'il ne se prête à aucune interprétation conforme au droit constitutionnel (ATF 118 Ia 72 consid. 2c, ATF 117 Ia 477 consid. 3a, ATF 116 Ia 380 /381 consid. 10c et les arrêts cités). Dans la procédure dite de contrôle abstrait des normes, il est en effet rarement possible de prévoir d'emblée tous les effets de l'application d'un texte légal, même si, par sa précision, celui-ci n'offre guère de marge d'appréciation à l'autorité chargée de l'appliquer. Si une norme semble compatible avec la Constitution, au regard des circonstances ordinaires que le législateur devait considérer, le juge constitutionnel ne l'annulera pas pour le seul motif qu'on ne peut exclure absolument l'éventualité de son application inconstitutionnelle

à des cas particuliers. Il ne le fera que si la perspective d'un contrôle concret ultérieur n'offre pas de garanties suffisantes aux destinataires de la norme litigieuse (ATF 114 Ia 355 consid. 2, ATF 113 Ia 131 et les arrêts cités). Le rejet du grief d'inconstitutionnalité invoqué dans le cadre du contrôle direct d'une norme n'empêche en effet pas le recourant de soulever à nouveau ce grief contre la même disposition à l'occasion de son application à un cas d'espèce. L'arrêt rendu au terme de la procédure de contrôle abstrait ne bénéficie ainsi, dans cette mesure, que d'une autorité relative de la chose jugée (ATF 114 Ia 355 consid. 2, ATF 102 Ia 282 consid. 2). Le législateur n'en a pas moins pour devoir d'adopter une réglementation à même de prévenir, autant que possible, la violation ultérieure des droits fondamentaux. Il doit ainsi prendre en considération les conditions dans lesquelles la règle qu'il édicte sera appliquée et, en particulier, la qualité des organes chargés de cette application (ATF 114 Ia 355 consid. 2, ATF 111 Ia 26 consid. 2 et les arrêts cités). Cela étant, le juge constitutionnel ne saurait laisser subsister une norme dont la teneur permet de craindre, avec une certaine vraisemblance et au vu des circonstances, qu'elle soit interprétée à l'avenir contrairement à la Constitution (ATF 114 Ia 355 consid. 2, ATF 109 Ia 302, ATF 106 Ia 137 /138 consid. 3a).

5. Le premier recourant critique le nouvel art. 75 let. a LPJA, en tant que cette disposition exclut le recours de droit administratif au Tribunal cantonal contre les décisions du Conseil d'Etat relatives à l'homologation des plans d'affectation communaux, et il soutient que le choix opéré par le législateur, qui ne tiendrait pas compte des exigences posées par le droit fédéral à l'art. 33 al. 3 let. b LAT, viole l'art. 2 Disp. trans. Cst. Cette règle, dite de la force dérogatoire du droit fédéral, interdit en effet au législateur cantonal d'éluder le droit fédéral ou d'en contredire le sens ou l'esprit (ATF 118 Ia 301 consid. 3a et les arrêts cités). Le recourant se prévaut encore, à l'appui de ce grief, des art. 4 et 22ter Cst., sans toutefois accorder une portée propre à ces derniers moyens. a) Aux termes de l'art. 33 LAT, le droit cantonal doit ouvrir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur cette loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (al. 2); il

doit d'une part reconnaître la qualité pour recourir au moins dans les mêmes limites qu'en matière de recours de droit administratif au Tribunal fédéral (al. 3 let. a) et d'autre part accorder à une autorité de recours au moins un libre pouvoir d'examen (al. 3 let. b). L'autorité cantonale de recours doit se prononcer,

BGE 119 Ia 321 S. 327

le cas échéant, sur les griefs de violation du droit, de constatation inexacte ou incomplète des faits et d'inopportunité (cf. ATF 116 Ia 440 consid. 4b, 114 Ia 119 consid. 4c/ca, 236/237 consid. 2b, 248 consid. 2b; cf. DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, art. 33, ch. 28-30); cela n'exclut pas une certaine retenue dans l'interprétation des notions juridiques indéterminées et dans le contrôle de l'opportunité, lorsque l'autorité communale jouit d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 115 Ia 8 consid. 2d, ATF 114 Ia 248 consid. 2b; cf. ALFRED KUTTLER, Fragen des Rechtsschutzes gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung, ZBl 83/1982 p. 337). b) Conformément à la législation valaisanne sur l'aménagement du territoire, les communes établissent un plan des zones pour l'ensemble de leur territoire (art. 11 de la loi cantonale concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire - LcAT) - ainsi qu'un règlement des zones (art. 13 LcAT) - et, selon les besoins, des plans d'aménagement détaillés ou des plans de quartier (art. 12 LcAT). Les projets de plans d'affectation communaux sont d'abord transmis au Conseil d'Etat pour examen préalable (art. 33 al. 4 LcAT). Le conseil municipal les met ensuite à l'enquête publique et les intéressés peuvent former opposition au cours de celle-ci (art. 34 LcAT). Le conseil municipal se prononce sur les oppositions (art. 35 LcAT) et établit un préavis sur le projet de plan d'affectation à l'intention de l'assemblée primaire (art. 36 al. 1 LcAT). L'assemblée primaire - ou le conseil général dans les communes qui l'ont institué conformément à l'art. 4 al. 2 LRC - "délibère et décide de l'adoption" des plans d'affectation (art. 36 al. 2 LcAT). En vertu de l'art. 37 LcAT, les décisions du conseil municipal et de l'assemblée primaire peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat (al. 1) et la qualité pour recourir est définie dans les mêmes termes qu'à l'art. 103 let. a OJ (al. 2); quant à l'art. 37 al. 4 LcAT, il est libellé comme il suit: "Le Conseil d'Etat statue avec plein pouvoir d'examen (art. 33 al. 3b LAT). Sa décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif cantonal dont le pouvoir d'examen se limite à la légalité." Le Conseil d'Etat est aussi l'autorité compétente pour approuver, au sens de l'art. 26 LAT, les plans d'affectation communaux. Cette décision dite d'homologation peut, aux termes de l'art. 38 al. 4 LcAT, faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif cantonal. Il ne se justifie au demeurant pas d'examiner plus précisément si et dans

BGE 119 Ia 321 S. 328

quelle mesure le législateur cantonal, en adoptant la novelle critiquée, entendait abroger ces dispositions spéciales de protection juridique dans le domaine de l'aménagement du territoire (art. 37 al. 4 in fine et 38 al. 4 LcAT; cf., le cas échéant, l'al. 3 des dispositions finales et transitoires de la novelle); vu les griefs soulevés et l'issue de la cause, cette question peut rester indécise. c) Le Tribunal fédéral a déjà jugé que les exigences minimales déduites de l'art. 33 LAT étaient satisfaites lorsque le droit cantonal offrait aux intéressés la voie de l'opposition auprès de l'autorité administrative chargée d'approuver le plan d'affectation litigieux (ATF 114 Ia 235 consid. 2b, 112 Ib 169 et les arrêts cités; cf. WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, 2e éd. Zurich 1992, p. 223). Tel est a fortiori le cas quand cette autorité cantonale peut statuer sur un recours formé contre une décision communale sur le plan et l'opposition (cf. art. 34 LcAT). Le recourant soutient que le Conseil d'Etat ne jouirait plus de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires, puisqu'il a déjà examiné le plan à titre préalable avant l'enquête publique (art. 33 al. 4 LcAT); cette autorité émet certes à ce

stade un préavis (cf. art. 34 al. 1 LcAT), mais ce préavis ne la lie pas lorsqu'elle statue sur les recours (cf. art. 37 al. 4 LcAT; cf. ATF 116 Ia 440 consid. 4b). Le premier recourant ne démontre ni ne prétend qu'avec un tel système, le propriétaire touché serait en principe exposé à un déni de justice formel, seul grief qui entre en ligne de compte, car l'impartialité des autorités administratives n'est qu'une exigence du droit cantonal et de l'art. 4 Cst. (ATF 112 Ia 143 consid. 2a; cf. JEAN-FRANÇOIS EGLI/OLIVIER KURZ, La garantie du juge indépendant et impartial dans la jurisprudence récente, RJN 1990 p. 12). Ses griefs à cet égard sont donc mal fondés.

6. Le premier et les seconds recourants soutiennent que la clause d'exclusion de l'art. 75 let. a LPJA n'est pas compatible avec l'art. 6 par. 1 CEDH parce qu'elle institue le Conseil d'Etat comme seule autorité de contrôle de mesures susceptibles de porter des atteintes graves à la propriété privée. Les seconds recourants invoquent aussi, à ce propos, l'art. 58 al. 1 Cst., sans toutefois préciser en quoi ce grief aurait une portée propre par rapport à celui tiré de l'art. 6 CEDH (cf. ATF 116 Ia 138 consid. 2e, 439 consid. 4a, ATF 115 Ia 226 consid. 5). a) aa) Aux termes de l'art. 6 par. 1, 1ère phrase CEDH, "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute

accusation en matière pénale dirigée contre elle". Dans une déclaration interprétative relative à cette disposition - déclaration modifiée le 16 mai 1988, avec effet au 29 avril 1988 - le Conseil fédéral avait fait valoir que l'art. 6 par. 1 CEDH, en ce qui concerne les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, visait uniquement à assurer un contrôle judiciaire final - par quoi on entendait un contrôle limité à l'application de la loi, tel qu'un contrôle de type cassatoire - des actes ou décisions de l'autorité publique touchant à de tels droits (RS 0.101). Le Tribunal fédéral a constaté récemment l'invalidité de cette nouvelle déclaration interprétative (ATF 118 Ia 484 ss, consid. 7). Ce nonobstant, les dispositions critiquées de la novelle du 16 mai 1991 (art. 75 let. a et 76 let. m LPJA), adoptées postérieurement à la communication par la Suisse, le 27 décembre 1988, de la liste des dispositions législatives fédérales et cantonales qui auraient dû être couvertes par la nouvelle déclaration interprétative (cf. RS. 0.101), n'auraient pu être soustraites à l'examen de leur conformité à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après: la Convention européenne; cf. ATF 117 Ia 386/387 consid. 5d). bb) Dans sa jurisprudence, désormais bien établie, le Tribunal fédéral interprète la notion de "contestation sur des droits et obligations de caractère civil", selon l'art. 6 par. 1 CEDH, aussi largement que le font les organes de la Convention européenne. La contestation, qui doit être réelle et sérieuse, peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou sur les modalités de son exercice; l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour un tel droit. Le "caractère civil" est une notion autonome de la Convention européenne; sont décisifs le contenu matériel du droit en cause et les effets que lui confère la législation interne de l'Etat en question. Ainsi, la contestation peut concerner un acte administratif pris par une autorité dans l'exercice de la puissance publique pour autant que cet acte a un effet déterminant sur des droits et obligations de caractère privé (ATF 119 Ia 92 consid. 3, ATF 117 Ia 382 ss consid. 5a, 528 consid. 3c/aa et la jurisprudence fédérale et européenne citée). Le Tribunal fédéral a déjà qualifié de "contestations sur des droits et obligations de caractère civil" les contestations sur la possibilité de procéder à une expropriation, selon le droit fédéral ou cantonal (ATF 118 Ia 227 consid. 1c, 117 Ia 529, 115 Ia 69 consid. 2b et les arrêts cités); le droit de propriété est en effet un droit de nature privée et une décision sur le principe de l'expropriation a des effets

directs sur ce droit. Il en va de même de l'exercice par la collectivité publique d'un droit de préemption légal équivalant par ses effets à une expropriation (ATF 114 Ia 19 consid. 2). Le Tribunal fédéral a également jugé que les garanties de l'art. 6 par. 1 CEDH devaient être assurées lorsque l'autorité décide de réaliser un remaniement parcellaire et d'en délimiter le périmètre (ATF 118 Ia 355 consid. 2a, ATF 117 Ia 384 /385 consid. 5b) ou lorsqu'elle adopte un arrêté de classement d'un monument historique selon le droit vaudois, cette mesure présentant pour le propriétaire un "caractère quasi expropriatif" (ATF 119 Ia 94 consid. 4b). La jurisprudence a aussi reconnu que l'approbation de certains plans d'affectation spéciaux pouvait conférer à la collectivité publique concernée un droit d'exproprier, de sorte qu'il n'était plus possible de contester l'octroi de ce droit dans des procédures ultérieures; il en est ainsi notamment de plans d'affectation prévus par le droit cantonal pour l'aménagement d'une route de quartier (ATF 118 Ia 223 ss, 226 consid. 1b), la délimitation de zones de protection des rives d'un lac ou d'un cours d'eau (ATF 118 Ia 331 ss) ou la création d'un stand de tir (ATF 114 Ia 114 ss, 117 consid. 3). Les règles de procédure doivent donc assurer aux propriétaires touchés, à ce stade déjà et non seulement lors de la fixation de l'indemnité, le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 118 Ia 227 consid. 1c, 334/335 consid. 3b, ATF 115 Ib 56 consid. 3b, ATF 114 Ia 127 consid. 4c/ch). cc) Un gouvernement cantonal n'est pas un "tribunal indépendant et impartial" au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH (cf. ATF 117 Ia 385 consid. 5c, 527 consid. 3c et les arrêts cités; cf. ARTHUR HAEFLIGER, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Berne 1993, p. 127). A défaut d'autorité juridictionnelle cantonale, la voie extraordinaire du recours de droit public au Tribunal fédéral - seule ouverte, en principe, contre les décisions de dernière instance cantonale sur les plans d'affectation (art. 34 al. 3 LAT) - ne permet pas dans tous les cas d'assurer le contrôle judiciaire exigé par la Convention européenne (ATF 118 Ia 359 consid. 2c et les arrêts cités); en effet, ce contrôle, quand bien même il n'a pas à porter sur l'opportunité de la mesure critiquée, doit être libre sur toutes les questions de fait et de droit (ATF 119 Ia 95 /96 consid. 5c/aa, ATF 117 Ia 386 consid. 5c, 115 Ia 191/192,; cf. HAEFLIGER, op.cit., p. 128). Or, saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral ne revoit que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'application du droit cantonal - dans tous les cas où le recourant ne se plaint pas d'une restriction particulièrement

grave à la propriété - ainsi que l'établissement des faits par l'autorité intimée. Un tel examen n'est pas suffisant au regard des exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 117 Ia 386 consid. 5c et les arrêts cités). b) Le droit cantonal valaisan prescrit aux communes de délimiter, notamment, des zones réservées aux constructions et installations publiques, à la pratique des activités sportives et récréatives, à l'extraction et au dépôt de matériaux (art. 11 al. 2 LcAT; cf., aussi, pour ce type de zones, les art. 24 ss LcAT); ces collectivités peuvent aussi adopter des plans d'affectation spéciaux (plans d'aménagement détaillés ou plans de quartier - art. 12 LcAT). Ces règles tendent en particulier à mettre en oeuvre le principe de droit fédéral selon lequel certains projets, eu égard à leurs incidences sur la planification locale ou sur l'environnement, ne peuvent faire l'objet d'une simple autorisation de construire dérogatoire (art. 24 LAT), mais doivent être élaborés par le biais d'un plan d'affectation spécial (cf. notamment ATF 117 Ia 359 consid. 6a, 117 Ib 505 consid. 4d, 116 Ib 53/54 consid. 3a, 330 consid. 4d). Dans le canton du Valais, conformément à la loi du 1er décembre 1887 concernant les expropriations pour cause d'utilité publique (LExpr), les "travaux d'un intérêt général" - tels que par exemple les constructions de bâtiments nécessaires aux services de l'administration de l'Etat et leurs dépendances (art. 3 let. a LExpr), l'exploitation des mines et carrières avec les terrains et les bois nécessaires (art. 3 let. f LExpr), les constructions requises pour l'utilisation des eaux thermales et minérales (art. 3 let. g LExpr), les constructions entreprises par les communes, notamment celles des bâtiments destinés au service public (art. 3 let. h LExpr) - sont considérés comme d'utilité publique et le droit d'expropriation pour leur réalisation peut être conféré à l'Etat du Valais, aux communes ainsi qu'à des sociétés, des consortages ou des particuliers (art.

2 LExpr). Il appartient au Conseil d'Etat de statuer sur la demande d'expropriation et sur l'étendue du droit d'exproprier (art. 5 al. 5 LExpr), également lorsque cette demande est présentée par une commune (cf. art. 1er de la loi additionnelle du 26 novembre 1900 à la LExpr). Lorsque le projet d"'utilité publique" doit faire l'objet, en premier lieu, d'un plan communal d'affectation spécial - conformément aux exigences de la législation sur l'aménagement du territoire rappelées plus haut -, la procédure d'expropriation est nécessairement liée à la procédure d'approbation de ce plan; l'admissibilité de l'expropriation doit en effet résulter de cette dernière décision. Le propriétaire touché

qui entend la contester doit dès lors avoir la possibilité de se pourvoir devant une juridiction cantonale à ce stade déjà (cf. supra, consid. 6a/bb). c) La clause générale de l'art. 75 let. a LPJA exclut le contrôle judiciaire pour tous les plans d'affectation, y compris ceux par l'approbation desquels le droit d'expropriation est conféré à la collectivité publique ou à des tiers (supra, consid. 6b). A l'égard de ces derniers actes, cette norme n'est manifestement pas compatible avec l'art. 6 par. 1 CEDH et elle n'est pas susceptible d'une interprétation conforme au droit constitutionnel fédéral. Ce seul motif justifie l'admission des recours sur ce point; le membre de phrase "et de plans d'affectation" doit donc être biffé de l'art. 75 let. a LPJA. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner si, au surplus, la Convention européenne garantit l'accès à un tribunal au propriétaire touché par l'approbation d'un plan d'affectation dont la portée serait différente.