Urteilskopf

120 Ia 227

34. Extrait de l'arrêt de la Ière Cour de droit public du 11 octobre 1994 dans la cause M. et consorts contre Commune de Pully et conseil d'Etat du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 88 OG; Beschwerdebefugnis.

Erfordernis eines rechtlich geschützten Interesses, sei es aufgrund einer Berechtigung in der Sache selbst oder aufgrund der Berechtigung, am Verfahren teilzunehmen (Bestätigung der Rechtsprechung, E. 1).

Art. 21 Abs. 2 RPG, Art. 22ter BV; Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen.

Den an die Erfordernisse des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes angepassten Nutzungsplänen muss eine gewisse Beständigkeit zukommen (E. 2a - b).

Das Bundesrecht verleiht dem Grundeigentümer unter gewissen Bedingungen einen Rechtsanspruch auf Überprüfung und Anpassung planerischer Massnahmen, die seine Liegenschaft betreffen; indes besteht die Vermutung, dass ein in Kraft befindlicher Nutzungsplan den gesetzlichen Erfordernissen entspricht (E. 2c - d).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ; qualité pour recourir.

Exigence d'un intérêt juridiquement protégé, pouvant résulter du droit appliqué au fond ou du droit de participer à la procédure (rappel de la jurisprudence; consid. 1).

Art. 21 al. 2 LAT, art. 22ter Cst.; réexamen et adaptation des plans d'affectation.

Les plans d'affectation qui ont été adaptés aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire doivent bénéficier d'une certaine stabilité (consid. 2a - b).

Le droit fédéral confère au propriétaire foncier, à certaines conditions, une prétention juridique au réexamen et à l'adaptation des mesures de planification s'appliquant à son immeuble; il existe cependant une présomption qu'un plan d'affectation en vigueur répond aux exigences légales (consid. 2c - d).

Regesto (it):
Art. 88 OG; legittimazione a ricorrere.

Esigenza di un interesse giuridicamente protetto, che può risultare dal diritto applicato nel merito o dal diritto di partecipare alla procedura (richiamo della giurisprudenza; consid. 1).

Art. 21 cpv. 2 LPT, art. 22ter Cost.; riesame e adattamento dei piani regolatori.

I piani regolatori che sono stati adattati secondo le esigenze della legge federale sulla pianificazione del territorio devono beneficiare di una certa stabilità (consid. 2a - b).

Il diritto federale conferisce al proprietario fondiario, a certe condizioni, un diritto al riesame e all'adattamento delle misure di pianificazione che si applicano al suo immobile; esiste comunque la presunzione che un piano regolatore in vigore risponda alle esigenze legali (consid. 2c - d).

Sachverhalt ab Seite 228

BGE 120 Ia 227 S. 228

La commune de Pully est propriétaire, sur son territoire, des parcelles no 2076 et 3292 du registre foncier, qui représentent ensemble une surface de 13'607 m2. Le plan communal d'affectation des sols, entré en vigueur le 9 décembre 1983 - date de son approbation par le Conseil d'Etat du canton de Vaud - classe ces deux parcelles dans la "zone de moyenne densité, ordre non contigu" (destinée principalement à la construction de bâtiments voués au logement). Par lettre du 7 avril 1992, un groupe de propriétaires d'immeubles situés à proximité des parcelles no 2076 et 3292 - M. et consorts - s'est adressé à la municipalité de la commune de Pully (ci-après: la municipalité) pour demander une révision partielle du plan des zones; cette démarche tendait à obtenir un classement des parcelles

BGE 120 Ia 227 S. 229

communales no 2076 et 3292 en zone de constructions d'utilité publique. Le 3 juin 1992, la municipalité a répondu aux intervenants qu'elle avait décidé de ne pas engager de procédure de révision du plan des zones pour les deux parcelles concernées; comme justification du maintien de la planification en vigueur, elle a notamment fait référence à un projet de construction sur ces parcelles, qui correspondait précisément à la destination de la zone. M. et consorts ont formé un recours contre cette décision communale. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a rejeté le recours, en retenant en substance que la législation cantonale ne conférait, en l'espèce, aucun droit à obtenir une révision du plan des zones et que les conditions matérielles posées à cet égard par l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'étaient pas remplies. Agissant par la voie du recours de droit public, M. et consorts ont demandé au Tribunal fédéral d'annuler ce prononcé, pour violation de l'art. 21 al. 2 LAT et du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 2 disp. trans. Cst.). Le Tribunal fédéral a déclaré le recours de droit public irrecevable à cet égard.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 119 Ia 321 consid. 2, ATF 119 Ib 348 consid. 1 et les arrêts cités). Aux termes de l'art. 88 OJ, la qualité pour former un recours de droit public est reconnue aux particuliers ou aux collectivités lésés par les arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont de portée générale. Il incombe au recourant d'alléguer les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir (cf. ATF 115 Ib 505 consid. 2), de telle sorte que le Tribunal fédéral puisse déterminer en quoi la décision attaquée porte une atteinte actuelle et personnelle à ses intérêts juridiquement protégés; la lésion de purs intérêts de fait ne suffit pas (cf. ATF 119 Ia 214 consid. 2a, ATF 118 Ia 232 consid. 1, 427 consid. 2a et les arrêts cités). Si le recourant se plaint de la violation d'une garantie de procédure qui équivaut à un déni de justice formel, l'intérêt juridiquement protégé exigé par l'art. 88 OJ peut alors résulter non pas du droit appliqué au fond, mais du droit de participer à la procédure. Un tel droit existe lorsque le recourant avait qualité de partie en procédure cantonale: celui-ci peut ainsi se plaindre de

la violation des droits formels que lui reconnaît le droit de procédure cantonal ou qui

BGE 120 Ia 227 S. 230

découlent directement de dispositions constitutionnelles, notamment de l'art. 4 Cst. (ATF 119 Ia 4 consid. 1, ATF 119 Ib 305 consid. 3, ATF 118 Ia 232 consid. 1a et les arrêts cités). Ce droit d'invoquer des garanties de procédure ne permet pas de mettre en cause, même de façon indirecte, la décision sur le fond; le recours ne peut donc pas porter sur des points indissociables de cette décision tels que, notamment, le refus d'administrer une preuve sur la base d'une appréciation anticipée de celle-ci, ou le devoir de l'autorité de motiver son prononcé de façon suffisamment détaillée (ATF 119 Ib 305 consid. 3, ATF 117 Ia 90 consid. 4a et les arrêts cités).

2. Les recourants font valoir que l'art. 21 al. 2 LAT leur conférerait un droit à obtenir le réexamen du plan d'affectation communal en vigueur. Ils soutiennent qu'en refusant d'engager une procédure de révision de ce plan - refus fondé notamment sur le droit cantonal - les autorités cantonales auraient violé l'art. 4 Cst. ainsi que le principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 2 disp. trans. Cst.). a) L'art. 21 al. 2 LAT dispose que "lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires" (dans le texte allemand: "Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst"). Le droit cantonal vaudois connaît la même règle, formulée de manière légèrement différente (art. 63 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions -LATC: "Les plans d'affectation sont réexaminés lorsque les circonstances ont sensiblement changé. La procédure prévue aux articles 56 à 62 est applicable en cas de modifications."). La loi fédérale sur l'aménagement du territoire laisse en principe aux cantons la tâche de régler la procédure d'établissement des plans d'affectation (art. 25 al. 1 LAT), notamment de préciser de quelle façon elle peut être introduite; le droit cantonal peut ainsi, par une disposition spéciale, conférer aux propriétaires touchés ou à des tiers un droit d"'initiative" dans ce domaine (cf. HEINZ AEMISEGGER, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, Berne 1980, p. 83; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, n. 12 ad art. 21). A ce propos, le législateur cantonal vaudois a adopté l'art. 75 al. 2 LATC, qui a la teneur suivante: "(...) Tout intéressé peut demander l'abandon ou la révision d'un plan dix ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée que dix ans après le rejet de la précédente. L'autorité saisie de la demande, c'est-à-dire la municipalité pour les

BGE 120 Ia 227 S. 231

plans communaux et le Conseil d'Etat pour les plans cantonaux, doit se déterminer dans les trois mois dès réception de la demande; si la demande est agréée, il est procédé conformément aux dispositions des chapitres I à IV [= art. 43 à 74 LATC]." b) L'établissement d'un plan d'affectation au sens des art. 14 ss LAT exige une pesée globale de tous les intérêts déterminants en relation avec l'utilisation du sol (cf. ATF 119 Ia 411 consid. 1b, ATF 114 Ia 364 consid. 4 et les arrêts cités). Lorsqu'il s'est écoulé un certain temps depuis l'entrée en vigueur d'un plan d'affectation, il peut arriver que l'on constate une évolution des circonstances de fait qui avaient été prises en considération à la date de son adoption; les prévisions qui avaient été opérées, notamment quant à la surface des terrains nécessaires pour la construction dans les quinze années à venir (art. 15 let. b LAT), peuvent a posteriori se révéler inexactes. Par ailleurs, dans l'intervalle, les normes qui sont en relation avec l'aménagement du territoire - dans le domaine de la protection de l'environnement par exemple - auront parfois été révisées ou complétées. Toutes ces modifications des circonstances de fait ou juridiques pourraient en théorie justifier une adaptation périodique fréquente de l'instrument de synthèse et de coordination qu'est

le plan d'affectation. Cependant, un tel plan doit aussi, pour remplir ses fonctions, bénéficier d'une certaine stabilité (cf. ATF 119 Ib 480 consid. 5c, ATF 114 Ia 32 consid. 6, ATF 109 Ia 113 consid. 3; arrêt du 10 décembre 1987 reproduit in ZBl 90/1989 p. 363 consid. 4c). En effet, aux termes de l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun - contrairement aux plans directeurs, qui ne lient que les autorités (art. 9 al. 1 LAT). En exigeant une modification sensible des circonstances avant qu'une procédure de révision ne soit engagée, le législateur fédéral a tenu compte, en particulier, de l'intérêt du propriétaire à la stabilité du régime juridique applicable à son terrain en vertu d'un plan d'affectation (dans le projet du Conseil fédéral, la disposition topique était rédigée ainsi: "Lorsque les circonstances exigent que les plans d'affectation soient modifiés, ils seront adaptés aux nouvelles conditions" [cf. FF 1978 I 1046]; les Chambres fédérales ont amendé le projet sur ce point - seule une évolution "sensible" peut justifier un réexamen et une adaptation - en invoquant la nécessité d'assurer aux particuliers une certaine sécurité juridique [cf. Bulletin officiel du Conseil national, 1979, p. 334]). De même, dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'assurance d'une certaine stabilité du plan, ou d'une certaine sécurité juridique dans ce domaine, a parfois été

mise en relation avec la garantie de la propriété, quoique l'art. 22ter Cst. ne confère pas directement un droit au maintien du régime applicable à un bien-fonds en vertu d'un plan d'affectation (cf. ATF 118 Ia 510 consid. 4d, 114 Ia 32 consid. 6, ATF 109 Ia 113 consid. 3). Cela étant, la stabilité du plan n'est pas destinée à protéger seulement les intérêts des propriétaires, le cas échéant; les différentes autorités, qui doivent par exemple réaliser des réseaux d'équipement (art. 19 al. 2 LAT) ou mettre en oeuvre d'autres prescriptions en relation avec l'utilisation du sol, peuvent elles aussi compter sur une certaine sécurité juridique dans ce domaine. c) Une mesure d'aménagement du territoire qui n'est pas ou plus justifiée par un intérêt public prépondérant n'est en principe pas compatible avec l'art. 22ter Cst. (cf. ATF 119 Ia 411 consid. 1b, ATF 118 Ia 384 consid. 4a et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, lorsqu'une révision totale d'un plan d'affectation est entreprise, chaque propriétaire foncier est fondé à demander que le régime applicable à son terrain soit réexaminé, même s'il n'est pas prévu a priori de le modifier, et il peut faire valoir que certaines restrictions ne sont plus justifiées; l'autorité doit en effet vérifier si, compte tenu de l'évolution des circonstances, le maintien de la réglementation critiquée est toujours compatible avec l'art. 22ter Cst. (ATF 115 Ia 85 consid. 3b). Par ailleurs, quand bien même le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans la procédure relative à un "acte d'application" - notamment dans le cadre d'un recours contre un refus de permis de construire - est en principe exclu (ATF 116 Ia 207 consid. 3b, ATF 115 Ib 335 consid. 4c, 106 Ia 383 consid. 3c et les arrêts cités), la jurisprudence admet ce contrôle lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions imposées au propriétaire concerné pourrait avoir disparu (ATF 106 Ia 383 consid. 3c; arrêt du 26 octobre 1983 reproduit in ZBl 87/1986 p. 501, consid. 2). Cette précision jurisprudentielle correspond à l'obligation de réexamen des plans d'affectation prévue à l'art. 21 al. 2 LAT (cf. PIERRE MOOR, Les voies de droit fédérales dans l'aménagement du territoire, in: L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal, Lausanne 1990, p. 177/178). Même si la révision totale d'un plan d'affectation n'est pas engagée d'office, et indépendamment d'une procédure dans laquelle ce plan pourrait être contrôlé à titre préjudiciel, un propriétaire foncier peut se prévaloir, à certaines conditions, d'un droit de nature formelle à ce que

l'autorité compétente réexamine et le cas échéant adapte, conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, les mesures de planification s'appliquant à son immeuble, au motif qu'à la suite d'une modification sensible des circonstances, ces mesures ne seraient plus compatibles avec l'art. 22ter Cst. (cf. notamment ATF 114 Ia 335 consid. 1). Toutefois, lorsqu'un plan d'affectation en vigueur a été établi sous l'empire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, afin de mettre en oeuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe une présomption de validité des restrictions imposées aux propriétaires fonciers touchés (les plans d'affectation qui n'ont pas encore été adaptés aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne bénéficient pas de cette présomption et il n'y a pas lieu de garantir leur stabilité: en vertu de l'art. 35 al. 1 let. b et al. 3 LAT, ils ont perdu leur validité à compter du 1er janvier 1988 en ce qui concerne le territoire destiné à la construction - cf. ATF 118 Ib 38 consid. 4a). Plus le plan d'affectation est récent, plus on peut compter sur sa stabilité et plus cette présomption de validité sera difficile à renverser (cf. ATF 113 Ia 444 consid. 5b). En particulier, le propriétaire qui demande le classement de son bien-fonds dans une zone à bâtir ("Einzonung") ou l'augmentation des possibilités d'utilisation du sol dans une zone déjà constructible ("Aufzonung") devra démontrer, lorsque le plan d'affectation litigieux est en vigueur depuis quelques années seulement, que les besoins pour les quinze années suivant l'adoption du plan ont été mal ou sous-estimés (cf. art. 15 let. b LAT) et que, sur les autres points déterminants - pour la délimitation des zones à bâtir, le besoin en terrains constructibles n'est pas décisif à lui seul (cf. ATF 118 Ia 151 consid. 4b, ATF 114 Ia 364 consid. 4) -, les circonstances se sont sensiblement modifiées. Si le droit cantonal de procédure peut, par exemple, permettre à des tiers - et non seulement au propriétaire touché - de présenter une requête tendant, sur la base de l'art. 21 al. 2 LAT, au réexamen ou à l'adaptation d'un plan d'affectation (cf. art. 25 al. 1 LAT; cf. supra, consid. 2a), il ne saurait cependant supprimer ou affaiblir la présomption de validité du plan d'affectation, car elle découle des principes matériels de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. d) Un propriétaire foncier peut, en se prévalant de la garantie de l'art. 22ter Cst., demander le réexamen et l'adaptation d'un plan d'affectation non seulement en vue d'obtenir la révision du régime applicable à son propre bien-fonds, mais aussi pour faire modifier ou abroger la réglementation adoptée pour des immeubles voisins; cette réglementation

peut en effet, selon son contenu, entraîner des restrictions dans l'utilisation des propriétés attenantes (cf. la jurisprudence relative à l'art. 88 OJ et à l'intérêt juridiquement protégé du voisin recourant contre l'adoption d'un plan dont le périmètre n'inclut pas son terrain - ATF 119 Ia 362 consid. 1b, 116 Ia 193 consid. 1b et les arrêts cités). Dans une telle situation toutefois, non seulement la collectivité, mais encore le propriétaire du terrain visé sont en principe intéressés à la stabilité et à la réalisation du plan: la présomption de validité est en conséquence d'autant plus difficile à renverser. Cela étant, si le particulier qui démontre que les divers intérêts publics pris en considération à l'occasion de l'adoption de la mesure de planification critiquée ne sont plus prépondérants par rapport à ses intérêts de propriétaire, peut être fondé à obtenir le réexamen d'un plan d'affectation en vigueur sur la base de l'art. 21 al. 2 LAT, le droit fédéral ne confère en revanche aucune prétention juridique à celui qui invoque uniquement un intérêt général à adapter les mesures d'aménagement du territoire à l'évolution des circonstances ou qui se prévaut d'autres motifs sans rapport direct avec les possibilités d'utilisation de sa propriété. e) En droit vaudois, l'art. 75 al. 2 LATC donne à tous les intéressés, moyennant le respect d'un délai de dix ans dès l'entrée en vigueur d'un plan d'affectation, un droit d'initiative dans ce domaine. Les exigences formelles pour l'exercice de ce droit d'initiative sont moins strictes que celles auxquelles une requête en réexamen du plan fondée directement sur l'art. 21 al. 2 LAT est soumise; toutefois, comme cela a déjà été relevé, le droit fédéral ne s'y oppose pas (art. 25 al. 1 LAT; cf. supra consid. 2a). Quant à l'art. 63 LATC, il ne saurait avoir une portée différente de l'art. 21 al. 2 LAT, ces deux dispositions ayant matériellement la même teneur. Sur ce point, le droit cantonal ne contredit ni le sens, ni l'esprit du droit fédéral et la règle de l'art. 2 disp. trans. Cst. - principe de la force dérogatoire du droit fédéral - n'a pas été méconnue (cf. ATF 119 Ia 321 consid. 5, ATF 118 Ia 299 consid. 3a et les arrêts cités). f) En l'espèce, les recourants ne sont pas propriétaires des terrains dont ils demandent le classement en zone de constructions d'utilité publique. Ils ne se prévalent pas de la garantie

constitutionnelle de la propriété et ils ne critiquent pas les effets de la planification existante sur leurs propres immeubles (dont ils n'indiquent pas précisément, au demeurant, la situation par rapport aux terrains litigieux). Aussi bien devant les autorités cantonales que devant le Tribunal fédéral, les recourants se sont

bornés à invoquer des intérêts généraux - maintenir le calme, la "qualité de vie" ou la "bonne exposition" de leur quartier -, qui seraient selon eux compromis par la réalisation, sur les deux biens-fonds concernés, de bâtiments conformes à l'affectation de la zone de moyenne densité. Au reste, ils ne prétendent pas que le caractère de leur quartier aurait changé depuis l'adoption du plan d'affectation, mais ils font simplement valoir que l'état du marché locatif et immobilier dans la commune ainsi que les conceptions en matière d'aménagement local auraient évolué. L'autorité compétente peut refuser d'entrer en matière sur une demande de réexamen et d'adaptation d'un plan d'affectation, au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsqu'elle est fondée sur de tels motifs et qu'elle n'explique pas précisément en quoi le maintien de la planification en vigueur entraînerait, pour l'auteur de la requête, des restrictions qui ne seraient plus justifiées par un intérêt public suffisant. Dès lors, les recourants ne peuvent se prévaloir en l'espèce d'aucune prétention juridique, fondée sur l'art. 21 al. 2 LAT (ou sur l'art. 63 LATC), à obtenir le réexamen du contenu du plan d'affectation communal et l'ouverture d'une procédure d'adaptation de ce plan. En outre, la demande n'a été présentée aux autorités communales que huit ans et quatre mois après l'entrée en force du plan général d'affectation. A ce stade, le délai de dix ans prévu par l'art. 75 al. 2 LATC n'étant pas écoulé, on ne saurait reconnaître aux recourants, sur la base de cette dernière disposition, un droit - de nature formelle - à ce que l'autorité compétente se prononce sur un éventuel réexamen de la planification communale. En conséquence, à défaut d'intérêt juridiquement protégé selon le droit fédéral ou le droit cantonal, les recourants n'ont pas qualité pour critiquer au fond, par la voie du recours de droit public, la décision attaquée (art. 88 OJ). Leurs moyens sont irrecevables à cet égard.