Urteilskopf

120 Ib 27

5. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 13 janvier 1994 dans la cause Ligue suisse du patrimoine national contre Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports et Tribunal administratif du canton de Vaud (recours de droit administratif et de droit public).
Regeste (de):
Art. 12 NHG und Art. 33 RPG; Natur- und Landschaftsschutz; Beschwerdelegitimation der Vereinigungen.

1. Beschwerde der gesamtschweizerischen Vereinigungen nach Art. 12 NHG: Bestätigung der Rechtsprechung. Diese Bestimmung gilt für kantonale Entscheidungen, welche bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundes im Sinne von Art. 24sexies Abs. 2 BV und Art. 2 NHG ergehen; das ist in der Regel nicht der Fall bei der Plangenehmigung eines Strassenprojektes, selbst dann nicht, wenn darin der Abbruch einer alten Brücke vorgesehen ist, welche als Objekt regionaler Bedeutung im Entwurf zu einem Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz enthalten ist (E. 2).

2. Kantonales Rechtsmittelverfahren nach Art. 33 RPG; eine Vereinigung, die nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht legitimiert ist, kann sich im kantonalen Verfahren nicht auf die Verfahrensgarantien gemäss Art. 33 Abs. 3 RPG berufen (E. 3c).

Regeste (fr):
Art. 12 LPN et art. 33 LAT; protection de la nature et du paysage; droit de recours des associations.

1. Recours des associations d'importance nationale selon l'art. 12 LPN: rappel de la jurisprudence. Les décisions cantonales visées par cette disposition sont celles qui sont prises lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération au sens des art. 24sexies al. 2 Cst. et 2 LPN; tel n'est en principe pas le cas de l'adoption, selon le droit cantonal, d'un plan de projet routier, même s'il doit entraîner la démolition d'un ancien pont mentionné, comme objet d'importance régionale, dans le projet d'inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (consid. 2).

2. Voie de recours cantonale selon l'art. 33 LAT; une association qui n'a pas qualité pour former un recours de droit administratif au Tribunal fédéral ne peut pas se prévaloir, devant la juridiction cantonale, des garanties de procédure énoncées à l'art. 33 al. 3 LAT (consid. 3c).

Regesto (it):
Art. 12 LPN e art. 33 LPT; protezione della natura e del paesaggio; legittimazione a ricorrere delle associazioni.

1. Ricorso delle associazioni aventi un'importanza nazionale giusta l'art. 12 LPN: riepilogo della giurisprudenza. Oggetto di questa disposizione sono le decisioni cantonali prese nel corso dell'adempimento dei compiti della Confederazione, ai sensi dell'art. 24sexies cpv. 2 Cost. e 2 LPN; in linea di principio, ciò non è il caso dell'adozione, secondo il diritto cantonale, di un piano di progetto stradale, anche se lo stesso deve comportare la demolizione di un vecchio ponte menzionato, quale oggetto d'importanza regionale, nel progetto di inventario delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (consid. 2).

2. Rimedi di diritto cantonali giusta l'art. 33 LPT; un'associazione che non è legittimata ad interporre un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale non può prevalersi, davanti alla giurisdizione cantonale, delle garanzie di procedura enunciate dall'art. 33 cpv. 3 LPT (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 28

BGE 120 Ib 27 S. 28

La route Châtel-Saint-Denis/Saint-Légier-La Chiésaz emprunte, pour traverser la "Veveyse de Fégire", un pont-voûte en maçonnerie de moellons de molasse construit en 1874, le "pont de Fégire"; à cet endroit, le lit de cette rivière marque la limite entre les territoires des cantons de Vaud (commune de Saint-Légier-La Chésiaz) et de Fribourg. Au début de l'année 1989, le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports du canton de Vaud (ci-après: le département des travaux publics) et la Direction des travaux publics du canton de Fribourg ont constaté que le pont de Fégire présentait divers signes de dégradation, notamment des fissures dans le revêtement de la chaussée. Après avoir étudié diverses solutions, ces autorités ont élaboré un projet consistant à construire un nouveau pont - ce projet impliquant la démolition de l'ouvrage existant - et à modifier légèrement le tracé de la route à cet endroit. Les plans ont été mis à l'enquête dans le canton de Vaud en été 1991; la Société d'art public, section vaudoise de la Ligue suisse du patrimoine national, a formé opposition en mettant en doute la nécessité de démolir le pont existant, considéré comme un monument historique. Par décision du 27 février 1992, le département des travaux publics a écarté l'opposition et approuvé le projet. Avant de statuer, cette autorité avait été informée par le "groupe de travail et de surveillance de l'inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS)" (ou "commission de référence IVS") que le pont de Fégire était une composante importante de l'itinéraire Blonay/Châtel-Saint-Denis et que cette commission proposerait au Conseil fédéral de le qualifier d'objet d'importance régionale. Le Tribunal administratif du canton de Vaud

BGE 120 Ib 27 S. 29

a rejeté le recours formé par la Société d'art public contre la décision du département des travaux publics. Agissant simultanément par la voie du recours de droit administratif et du recours de droit public, la Ligue suisse du patrimoine national, représentée par la Société d'art public, a conclu à ce que l'arrêt du Tribunal administratif soit annulé; le Tribunal fédéral a rejeté le recours, dans la mesure où il était recevable.

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 119 Ib 56 consid. 1, 64 consid. 3a, 179 consid. 1 et les arrêts cités). a) Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA (RS 172.021), 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. Le recours de droit administratif est également recevable contre des décisions fondées sur le droit cantonal ou communal, et sur le droit fédéral, dans la mesure où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicables est en jeu (ATF 119 Ib 99 consid. 1a, 179 consid. 1a, ATF 118 Ib 11 consid. 1a, 234 consid. 1a, 381 consid. 2a et les arrêts cités). Ont en particulier qualité pour recourir les organisations auxquelles la législation fédérale accorde le droit de recours (art. 103 let. c OJ). La voie du recours de droit public n'est ouverte, le cas échéant, que si les conditions de recevabilité du recours de droit administratif ne sont pas réunies (art. 84 al. 2 OJ). b) En application de l'art. 55 al. 1 LPE (814.01), les organi-

sations nationales dont le but est la protection de l'environnement ont qualité pour recourir contre les décisions relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement selon l'art. 9 LPE. La Ligue suisse du patrimoine national est une de ces organisations (cf. ch. 5 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir - ODOP, RS 814.076) et elle fait valoir, dans son recours au Tribunal fédéral, que le projet litigieux aurait un impact incontestable sur l'environnement. La modification du tracé d'une route cantonale secondaire n'est cependant manifestement pas soumise à l'exigence d'une étude de l'impact sur

l'environnement (cf. art. 1er de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement - OEIE, RS 814.011; cf. ch. 11.2 et 11.3 de l'annexe à cette ordonnance); l'organisation recourante ne se plaint du reste pas, à cet égard, d'une violation du droit fédéral (cf. ATF 118 Ib 381 consid. 2b/cc). Elle ne peut, en l'espèce, tirer de la législation sur la protection de l'environnement un droit de recours au sens de l'art. 103 let. c OJ.
c) L'art. 12 al. 1 LPN (RS 451) confère 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 Tribunal fédéral lorsque des arrêtés ou ordonnances des cantons (dans le texte allemand: "Erlasse oder Verfügungen") peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif. La jurisprudence a déjà reconnu à la Ligue suisse du patrimoine national le statut d'association d'importance nationale au sens de cette disposition (cf. notamment ATF 118 Ib 1 consid. 1c, ATF 116 Ib 309). Les décisions cantonales visées par l'art. 12 al. 1 LPN ne sont cependant que les décisions prises lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération au sens de l'art. 24sexies al. 2 Cst. et de l'art. 2 LPN; l'art. 12 LPN est en effet inclus dans le chapitre premier de cette loi, intitulé "Protection de la nature et du paysage lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération" (ATF 118 Ib 1 consid. 1c, 381 consid. 2b/cc, ATF 116 Ib 203 consid. 3a, ATF 112 Ib 70 consid. 2; cf. ENRICO RIVA, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Berne 1980, p. 59).
aa) L'art. 2 LPN précise ce qu'il faut entendre par accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 24sexies al. 2 Cst. Il en est ainsi notamment de l'élaboration de projets, de la construction ou de la modification d'ouvrages et d'installations par la Confédération, ses instituts et ses établissements (art. 2 let. a LPN); tel n'est pas le cas des travaux litigieux. L'autorité cantonale peut également accomplir une tâche de la Confédération lorsqu'une subvention fédérale est allouée pour des mesures de planification, des installations ou des ouvrages (art. 2 let. c LPN); il est constant qu'en l'espèce les aménagements de la route cantonale n'ont pas bénéficié de subventions de ce type. Il reste donc à examiner si les autorités intimées ont accompli une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 let. b LPN; cette disposition mentionne, dans une énumération non exhaustive, "l'octroi de concessions et d'autorisations, par exemple pour la construction et l'exploitation d'installations de transport et de communications (y compris l'approbation

des plans), d'ouvrages et d'installations servant au transport d'énergie, de liquides ou de gaz, ou à la transmission de messages, ainsi que l'octroi d'autorisation de défrichements". Le Tribunal fédéral a constaté à plusieurs reprises que l'autorité forestière cantonale accomplissait, en délivrant une autorisation de défricher, une tâche de la Confédération (cf. par exemple ATF 108 Ib 178 consid. 5b); cela résulte clairement du texte de l'art. 2 let.

b LPN. Une décision prise sur la base de la législation fédérale sur la protection des eaux en vue de protéger les eaux souterraines peut aussi relever de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (ATF 118 Ib 1 consid. 1c, en relation avec l'art. 29 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution [LPEP], alors en vigueur). L'application de l'art. 18 al. 1bis et 1ter LPN - relatif à la protection des rives, des roselières et des marais - et de l'art. 18b LPN - concernant les biotopes d'importance régionale et locale - constitue également une tâche fédérale attribuée aux cantons en vertu de la large compétence conférée à la Confédération en matière de législation sur la protection de la faune et de la flore (art. 24sexies al. 4 Cst.; cf. aussi, pour les marais et les sites marécageux, l'art. 24sexies al. 5 Cst.); il se dégage en effet avec suffisamment de netteté de ces règles légales que les cantons reçoivent un mandat impératif de veiller à la protection et à l'entretien de ces objets (ATF 116 Ib 203 consid. 3a). Par ailleurs, selon la jurisprudence, l'application de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) relève aussi de l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 let. b LPN lorsqu'il est prétendu qu'une autorisation de construire exceptionnelle hors de la zone à bâtir ne tiendrait pas compte des impératifs de la protection de la nature et du paysage, en violation de l'art. 24sexies Cst. et des prescriptions de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (ATF 118 Ib 381 consid. 2b/cc, 116 Ib 203 consid. 3a, ATF 115 Ib 472 consid. 1d/bb, ATF 114 Ib 268 consid. 2b, ATF 112 Ib 70 consid. 4b et les arrêts cités). bb) L'association recourante relève que la réalisation du projet litigieux nécessite un défrichement. Une autorisation a été délivrée à cet effet et elle n'a pas été contestée en temps utile devant la juridiction cantonale. L'association recourante n'a jamais critiqué cette autorisation devant le Tribunal administratif, ni sur le fond, ni quant à la procédure suivie; elle ne demande pas non plus au Tribunal fédéral de l'annuler. Le recours de droit administratif n'est donc pas dirigé contre cette décision.

cc) Le Tribunal administratif a appliqué l'ancienne loi cantonale du 25 mai 1964 sur les routes (aLR), en vigueur à la date du dépôt du recours (et abrogée depuis lors, conformément à l'art. 64 de la nouvelle loi du 10 décembre 1991 sur les routes, entrée en vigueur le 1er avril 1992). Selon l'art. 15 aLR, les projets de construction des routes cantonales sont établis sous la direction du département des travaux publics. Le règlement d'application de cette loi prévoit la mise à l'enquête publique des pièces relatives à l'exécution des travaux (art. 3 al. 1 du règlement); le département des travaux publics statue sur le projet et les oppositions lorsqu'aucune procédure d'expropriation ne doit être engagée (art. 4 al. 1 du règlement). Selon le Tribunal administratif, un projet routier, sous cette forme, doit être traité comme un plan d'affectation spécial, qui détermine un nouveau mode d'utilisation du sol pour la partie du territoire communal concernée (cf. art. 14 LAT); cela n'est pas contesté et le Tribunal fédéral a déjà considéré que les plans établissant le tracé des routes cantonales étaient, selon le système du droit vaudois et conformément aux principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, des plans d'affectation (ATF 112 Ib 164 consid. 2b). Dans ces conditions, la voie de la dérogation selon l'art. 24 LAT n'entrait par principe pas en considération (cf. ATF 117 Ib 35 consid. 2). Il importe peu à cet égard que l'entrée en force du plan implique l'autorisation de construire l'ouvrage projeté (au sens de l'art. 22 LAT).
En soi, l'adoption de plans d'affectation n'est pas une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 let. b LPN et une association n'a en principe pas, en vertu des art. 12 LPN et 103 let. c OJ, la qualité pour contester de tels actes par le dépôt d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (ATF 112 Ib 70 consid. 4b), pour autant toutefois que cette voie soit ouverte (cf. art. 34 LAT). dd) L'association recourante relève que le pont de Fégire a été mentionné dans les travaux destinés à l'élaboration de l'inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (inventaire IVS). L'inventaire IVS - en l'état au stade de projet, puisqu'il n'a pas été adopté par le Conseil fédéral - est un "inventaire d'objets d'importance nationale" au sens de l'art. 5 LPN (cf. Bulletin de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, 3/1991 p. 51; cf., à propos de cet inventaire, ATF 116 Ib 309 consid. 4). Les voies historiques peuvent faire partie des sites évocateurs du passé ou des monuments que les autorités, services, instituts et établissements fédéraux doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, ménager ou, le cas

échéant, conserver conformément à l'art. 3 LPN. En vertu de l'art. 6 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral montre que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou, en tout cas, d'être ménagé le plus possible (al. 1); lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, cette règle ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (al. 2). La commission de référence IVS n'a pas prévu d'inscrire l'itinéraire Blonay/Châtel-Saint-Denis - dont le pont de Fégire est un des éléments - à l'inventaire des objets d'importance nationale; une autorité accomplissant une tâche de la Confédération n'aurait donc pas, a priori, à ménager ou à conserver l'ouvrage en question conformément aux prescriptions de l'art. 6 LPN. Cela étant, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage n'impose pas aux cantons de protéger les monuments historiques, et en particulier le pont de Fégire; les règles pertinentes relèvent du seul droit cantonal (cf. art. 24sexies al. 1 Cst.) et les cantons ne reçoivent du législateur fédéral aucun mandat à cet égard, à l'instar de ce qui est prévu sur la base de l'art. 24sexies al. 4 Cst. pour la protection des biotopes d'importance régionale et locale (art. 18 ss LPN, en particulier art. 18b LPN; cf. supra, consid. 2c/aa). En l'espèce, la décision de modifier le tracé de la route cantonale et de démolir le pont litigieux ne relève donc pas de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. d) La décision attaquée n'étant pas une des décisions visées à l'art. 12 al. 1 LPN, l'association recourante n'a donc pas qualité pour former un recours de droit administratif (art. 103 let. c OJ). Ses moyens sont dans cette mesure irrecevables.

3. Par la voie du recours de droit public, l'association recourante se plaint de diverses violations de l'art. 4 Cst. a) 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. Le recourant doit présenter au Tribunal fédéral les éléments nécessaires (cf. art. 90 al. 1 let. b OJ) pour que celui-ci 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 (ATF 118 Ia 46 consid. 3, 488 consid. 1a 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 découle alors 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: celui-ci peut ainsi se plaindre de la violation des droits formels que lui reconnaît le droit cantonal de procédure ou qui découlent directement de dispositions constitutionnelles. Le Tribunal fédéral examine librement si les garanties consacrées par le droit constitutionnel fédéral ont été respectées et il se prononce sous l'angle de l'arbitraire quant à l'application du droit cantonal (ATF 118 Ia 232 consid. 1a, 488 consid. 2a, ATF 117 Ia 86 consid. 1a, 95 consid. 4a, ATF 116 Ia 180 consid. 3b/aa, 438 consid. 3 et les arrêts cités). b) Le Tribunal administratif a reconnu à la Société d'art public - section vaudoise de l'association nationale recourante - la qualité pour recourir en vertu de l'art. 90 de la loi cantonale sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), en relation avec l'art. 37 de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA). Seule l'organisation faîtière a recouru au Tribunal fédéral; on pourrait donc se demander si elle a qualité pour se plaindre, par la voie du recours de droit public, de la violation de droits de partie reconnus à une autre association, quand bien même il s'agit d'une de ses sections. Or le Tribunal administratif ne s'est pas prononcé clairement sur le point de savoir si la Société d'art public agissait devant lui également au nom de la Ligue suisse du patrimoine national et, partant, si une association d'importance nationale dont la section vaudoise est elle-même une "association d'importance cantonale" au sens de l'art. 90 LPNMS, pouvait former un recours cantonal, le cas échéant par l'intermédiaire de sa section, et faire valoir

ses droits de partie à la procédure cantonale. Il ne se justifie cependant pas d'examiner plus précisément cette question, les griefs de l'association nationale recourante devant de toute manière, comme on le verra, être écartés. c) L'association recourante se plaint d'un déni de justice formel, car le Tribunal administratif aurait, en refusant de se prononcer sur l'opportunité du projet litigieux, limité son pouvoir d'examen de façon contraire aux prescriptions des art. 36 LJPA et 33 LAT. aa) Le Tribunal administratif a retenu que son pouvoir d'examen était, en l'espèce, limité à la légalité. En vertu de l'art. 36 let. c LJPA, les autorités cantonales de juridiction administrative ne peuvent se prononcer sur l'opportunité d'une décision qui leur est soumise que si une loi spéciale le prévoit; selon le Tribunal administratif, l'ancienne loi cantonale sur les routes, applicable dans cette affaire (cf. supra, consid. 2c/cc), ne prévoyait pas le contrôle de l'opportunité.

BGE 120 Ib 27 S. 35

L'association recourante soutient que la nouvelle loi cantonale sur les routes imposerait à l'autorité juridictionnelle - en l'occurrence au Conseil d'Etat et non pas au Tribunal administratif, en vertu du renvoi à la procédure des art. 56 à 73 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) - de contrôler l'opportunité des projets routiers. Elle ne prétend pas, à tout le moins pas de façon suffisamment claire au regard des exigences de motivation de l'art. 90 al. 1 let. b OJ, qu'il était arbitraire d'appliquer, pour la procédure devant le Tribunal administratif, les règles en vigueur à la date du dépôt du recours. Au reste, elle ne fait pas valoir que l'ancienne loi cantonale sur les routes aurait permis à l'autorité de recours de sanctionner l'inopportunité de décisions prises dans ce domaine et d'aller au-delà du contrôle de la légalité, qui constitue la règle selon l'art. 36 let. a LJPA. Il en résulte que l'autorité cantonale n'a pas, à cet égard, limité indûment son pouvoir d'examen et commis de déni de justice formel (cf. ATF 117 Ia 5 consid. 1a, 115 Ia 5 consid. 2b). bb) L'association recourante prétend que le Tribunal administratif aurait à ce propos violé le droit fédéral, soit l'art. 33 al. 3 LAT. A l'appui de ce grief, elle ne se prévaut d'aucun droit constitutionnel au sens de l'art. 84 al. 1 let. a OJ; cependant, même si l'on admettait une référence implicite à l'art. 2 Disp. trans. Cst. - qui consacre le principe de la force dérogatoire du droit fédéral -, ce moyen serait mal fondé. 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). L'art. 33 al. 3 LAT prévoit en outre que le droit cantonal 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 (let. a) et d'autre part accorder à une autorité de recours au moins un libre pouvoir d'examen (let. b). Dans cette disposition, les questions de la qualité pour recourir et du pouvoir d'examen sont liées (cf. ATF 115 Ia 5 consid. 2c). En l'espèce, l'association recourante n'ayant pas qualité pour former un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (cf. supra, consid. 2) et n'étant, partant, pas légitimée en vertu du droit fédéral à agir devant l'autorité cantonale de recours, elle ne peut donc se prévaloir des autres garanties de procédure énoncées à l'art. 33 al. 3 LAT. Elle n'est en conséquence pas fondée à se plaindre du refus du Tribunal administratif de se prononcer sur l'opportunité du projet litigieux.