Urteilskopf

121 I 177

25. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 21 juillet 1995 dans la cause R. et consorts contre Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 BV; überspitzter Formalismus und Grundsatz von Treu und Glauben.

Die Behörde, welche einen Quartierplan nicht in vorgeschriebener Weise bekanntgemacht und damit den Anspruch auf rechtliches Gehör der davon betroffenen Grundeigentümer missachtet hat, und gegebenenfalls auch die Rechtsmittelbehörden müssen dafür sorgen, dass der Mangel im weiteren Verfahren behoben werden kann, beispielsweise durch Wiederherstellung der Einsprachefrist (E. 2b/bb).

Die Weigerung, das von den betroffenen Grundeigentümern gestellte Gesuch um Aussetzung des Plangenehmigungsverfahrens als Gesuch um Wiederherstellung der Einsprachefrist entgegenzunehmen, verstösst unter den vorliegenden Umständen gegen das Verbot des überspitzten Formalismus und verletzt das Prinzip von Treu und Glauben (E. 2b/cc).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; formalisme excessif et principe de la bonne foi.

L'autorité qui ne respecte pas le droit d'être entendu des propriétaires fonciers touchés par un plan de quartier en omettant de procéder à sa publication dans les formes exigées et, à son défaut, les autorités de recours doivent faire en sorte que cette omission puisse être réparée dans la suite de la procédure, par exemple en leur restituant le délai d'opposition (consid. 2b/bb).

Le refus de considérer la demande de suspension de la procédure d'homologation du plan présentée par les propriétaires fonciers concernés comme une demande de restitution du délai d'opposition constitue, dans les circonstances de l'espèce, un formalisme excessif et viole le principe de la bonne foi (consid. 2b/cc).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; formalismo eccessivo e principio della buona fede.

L'autorità che, omettendo di procedere alla pubblicazione di un piano di quartiere nelle forme richieste, disattende il diritto di essere sentito dei proprietari fondiari toccati da tale misura e, eventualmente, anche le autorità di ricorso, devono far sì che questa omissione possa essere sanata nel prosieguo della procedura, per esempio restituendo loro il termine di opposizione (consid. 2b/bb).

Il diniego di considerare la domanda di sospensione della procedura di omologazione del piano presentata dai proprietari fondiari interessati come una domanda di restituzione del termine di opposizione costituisce, nelle circostanze concrete, un formalismo eccessivo e viola il principio della buona fede (consid. 2b/cc).

Sachverhalt ab Seite 178

La Commune de Salins est propriétaire de la parcelle no 328a du cadastre communal, au lieu dit "La Toulaz". Par avis paru dans le Bulletin officiel du 18 septembre 1992, elle a soumis à l'enquête publique le "plan de quartier de Toulaz, sur la parcelle no 328a, folio 5". L'Assemblée primaire de Salins a adopté ce plan sans modification et l'avis d'acceptation a paru dans le Bulletin officiel du 31 décembre 1992. La Commune de Salins a déposé le 28 avril 1993 auprès du Conseil d'Etat du canton du Valais une requête tendant à l'homologation du plan de quartier de "La Toulaz".
Ayant appris incidemment l'existence de la procédure d'homologation en cours, R. et consorts sont intervenus le 15 mai 1993 auprès de la Commune de Salins pour exiger la suspension de la procédure d'homologation du plan de quartier de "La Toulaz" en raison des vices de forme qui entacheraient son adoption. Ils évoquaient en particulier le fait que le plan de quartier avait été établi sans leur accord écrit et qu'ils n'avaient pas été avisés par lettre chargée de la mise à l'enquête de ce plan contrairement aux exigences de l'art. 51 let. c et e du règlement communal des constructions et des zones de Salins du 4 mai 1983 (RCC). Ils estimaient en outre avoir été induits en erreur par les différents avis d'enquête parus au Bulletin officiel relatifs à cet objet, qui ne mentionnaient pas leurs parcelles alors même qu'elles étaient comprises dans le périmètre du plan de quartier.
Considérant la lettre de R. et consorts du 15 mai 1993 comme un recours contre la décision prise le 18 septembre 1992 par l'Assemblée primaire de Salins d'accepter le plan de quartier de "La Toulaz", le Conseil d'Etat du canton du Valais a admis la qualité pour agir des propriétaires concernés, malgré l'absence d'opposition, compte tenu de la publication incomplète de l'objet du plan de quartier; il a rejeté le recours au fond. Il a aussi homologué le plan de quartier de "La Toulaz".

Contre ces décisions, R. et consorts ont déposé un recours de droit administratif que la Cour de droit public du Tribunal cantonal a rejeté par arrêt du 14 décembre 1994. Cette autorité a considéré en substance que le Conseil d'Etat avait, à tort, reconnu la qualité pour agir des trois propriétaires intervenants et rejeté leurs conclusions tendant à l'annulation de la décision confirmant la décision d'adoption du plan de quartier de "La Toulaz". Les conclusions prises contre la décision d'homologation rendue le même jour ont aussi été écartées. Le Tribunal fédéral a admis le recours de droit public formé par R. et consorts, dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. b) Les recourants admettent ne pas avoir fait opposition au plan de quartier de "La Toulaz" dans le délai prévu par l'art. 34 al. 3 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT). Ils reprochent à l'autorité intimée d'avoir fait preuve d'un formalisme excessif en refusant de considérer leur lettre du 15 mai 1993 comme une demande de restitution du délai d'opposition et d'avoir commis un déni de justice en refusant d'entrer en matière sur leur recours pour ce motif.
aa) Il y a formalisme excessif constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 4 Cst. lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 120 II 425 consid. 2a, ATF 119 Ia 4 consid. 2a, ATF 119 III 28 consid. 3b, ATF 118 Ia 14 consid. 2a, 241 consid. 4 et les arrêts cités; ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Berne 1985, p. 122; GEORG MÜLLER, Commentaire de la Constitution, n. 96 ad art. 4). L'excès de formalisme peut résider soit dans la règle de comportement imposée au justiciable par le droit cantonal, soit dans la sanction qui lui est attachée. Le Tribunal fédéral examine librement ce grief (ATF 119 Ia 4 consid. 2a et les arrêts cités). En tant qu'il sanctionne un comportement répréhensible de l'autorité dans ses relations avec le justiciable, l'interdiction du formalisme excessif poursuit le même but que le principe de la bonne foi

déduit de l'art. 4 Cst. (JEAN-FRANÇOIS EGLI, La protection de la bonne foi dans le procès, in: Juridiction constitutionnelle et Juridiction administrative, Recueil de travaux publiés sous l'égide de la Ie Cour de

BGE 121 I 177 S. 180

droit public du Tribunal fédéral suisse, Zurich 1992, pp. 225 ss, 226). Le devoir des autorités de se comporter avec bonne foi à l'égard des administrés et de les protéger, à certaines conditions, contre les conséquences dommageables pour eux que son attitude a pu provoquer vaut aussi dans la procédure d'adoption des plans (ATF 116 Ib 185 consid. 3c). Cette obligation suppose toutefois que l'administré est lui-même de bonne foi (ATF 119 Ib 64 consid. 3 et les arrêts cités). bb) Dans le cas particulier, la Commune de Salins n'a pas recueilli l'accord écrit des propriétaires compris dans le périmètre du plan de quartier de "La Toulaz" préalablement à son établissement, ni avisé personnellement ces derniers de la mise à l'enquête publique du plan contrairement aux exigences de l'art. 51 let. c et e RCC. De même, les avis d'enquête parus au Bulletin officiel concernant cet objet ne mentionnaient que la parcelle communale no 328a à l'exclusion des autres parcelles comprises dans le périmètre du plan, dont celles des recourants en particulier. A ce stade, la commune n'a donc pas respecté le droit d'être entendu des propriétaires fonciers touchés par le plan de quartier en omettant de procéder à sa publication dans les formes exigées. Il lui appartenait - à elle et aux autorités de recours - de prendre les mesures nécessaires pour que cette omission soit réparée de manière adéquate, sans que les administrés aient à pâtir des conséquences de l'informalité commise. Si elle ne voulait pas reprendre la procédure au stade où elle fut viciée, elle se devait à tout le moins de permettre aux propriétaires concernés de se faire entendre sans formalités excessives dans la suite de la procédure. Cette attitude s'imposait d'autant plus qu'on ne pouvait reprocher aux recourants d'avoir omis de faire opposition, ces derniers pouvant, de bonne foi, déduire des termes de la publication que le plan de quartier de "La Toulaz" ne les concernait pas. cc) Par la suite, les recourants ont réagi avec la diligence requise par les règles de la bonne foi en demandant des explications détaillées à l'autorité municipale, respectivement en sollicitant la suspension de la procédure d'homologation du plan de quartier de "La Toulaz", sitôt après avoir pris connaissance des vices ayant entaché la procédure d'adoption du plan (ATF 116 Ia 215 consid. 2c). Ils n'étaient alors pas non plus représentés par un homme de loi. Aussi, appartenait-il à l'autorité, à ce stade-là, d'accorder aux recourants un droit de s'exprimer équivalant à celui dont ils auraient disposé si la procédure d'adoption du plan avait été régulière. A cette fin, l'autorité n'aurait pu, sans arbitraire, considérer que, faute d'opposition, les propriétaires étaient déchus du

BGE 121 I 177 S. 181

droit de recourir contre la décision de l'Assemblée primaire en application de l'art. 37 al. 2 LcAT, que si elle leur reconnaissait un droit suffisant d'obtenir la restitution du délai d'opposition, selon l'art. 12 al. 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), en raison des vices de procédure ayant entaché l'adoption du plan de quartier. La lettre du 15 mai 1993 que les recourants ont adressée à l'administration communale de Salins, avec copie au Conseil d'Etat valaisan, n'est, certes, pas présentée formellement comme une demande de restitution de délai. Cette erreur ne saurait porter à conséquence. Si l'autorité intimée pouvait, à la rigueur, attendre d'un homme de loi qu'il choisisse cette voie de droit plutôt que celle du recours au Conseil d'Etat, il n'en allait pas de même pour les recourants qui ne disposent pas d'une formation juridique particulière. Les règles de la bonne foi faisaient un devoir à l'autorité (communale) de permettre aux recourants de réparer les conséquences des propres omissions de la commune, par exemple en leur restituant le délai d'opposition, voire en considérant comme une telle demande de restitution de délai leur requête de suspension de la procédure d'homologation. La décision du Conseil d'Etat valaisan, qui va dans ce sens, en entrant en matière sur le re-

cours, échappe à la critique. En revanche, en refusant de considérer en l'occurrence la lettre du 15 mai 1993 comme une demande de restitution de délai et en refusant pour ce motif d'entrer en matière sur le fond du recours, l'arrêt attaqué fait supporter aux recourants les conséquences des erreurs successives commises par la commune de Salins en les privant de tout moyen de faire examiner le bien-fondé d'un plan de quartier qui les touche directement dans leur droit de propriété. Ce faisant, l'autorité cantonale a fait preuve d'un formalisme excessif prohibé par l'art. 4 Cst. et qui heurte de surcroît les règles de la bonne foi. La décision attaquée doit dès lors être annulée pour ce motif.