Urteilskopf

123 II 231

27. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 29 mai 1997 dans la cause WWF contre Grand Conseil de la République et canton de Genève (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Verpflichtung der Kantone, richterliche Behörden zu schaffen, welche als letzte kantonale Instanz entscheiden; Art. 97 ff. OG, Art. 98a Abs. 1 OG.

Anfechtung eines Nutzungsplanes mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Zusammenfassung der Rechtsprechung (E. 2).

Nur letztinstanzliche kantonale Entscheide können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (E. 4).

Unmittelbare Anwendung von Art. 98a Abs. 1 OG seit dem 15. Februar 1997; diese Regel kann die Zuständigkeit einer kantonalen richterlichen Behörde begründen, selbst wenn keine entsprechenden kantonalen Normen bestehen (E. 7).

Folgen mangelnder Klarheit der Bestimmungen zum kantonalen Instanzenzug und des Fehlens einer Rechtsmittelbelehrung; Grundsatz von Treu und Glauben; im vorliegenden Fall Überweisung der Sache vom Bundesgericht an eine kantonale richterliche Behörde (E. 8).

Regeste (fr):
Recevabilité du recours de droit administratif; obligation pour les cantons d'instituer des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale; art. 97 ss OJ, art. 98a al. 1 OJ.

Recours de droit administratif dirigé contre un plan d'affectation; rappel de la jurisprudence (consid. 2).

Seules les décisions cantonales prises en dernière instance peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif (consid. 4).

Application directe de l'art. 98a al. 1 OJ à partir du 15 février 1997; cette règle peut fonder la compétence d'une autorité judiciaire cantonale nonobstant l'absence de normes cantonales à ce sujet (consid. 7).

Conséquences du manque de clarté des dispositions relatives aux voies de recours cantonales et de l'absence d'indication de celles-ci; règle de la bonne foi; en l'occurrence, transmission de l'affaire, par le Tribunal fédéral, à une autorité judiciaire cantonale (consid. 8).

Regesto (it):
Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo; obbligo per i Cantoni di istituire autorità giudiziarie di ultima istanza cantonale; art. 97 segg. OG, art. 98a cpv. 1 OG.

Ricorso di diritto amministrativo contro un piano di utilizzazione; riassunto della giurisprudenza (consid. 2).

Solo le decisioni cantonali di ultima istanza possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo (consid. 4).

Applicazione diretta dell'art. 98a cpv. 1 OG a partire dal 15 febbraio 1997; questa norma può comportare la competenza di un'autorità giudiziaria cantonale nonostante l'assenza di norme cantonali in merito (consid.

7).

Conseguenze della mancanza di chiarezza delle disposizioni relative ai rimedi di diritto cantonali e dell'assenza di indicazioni di tali rimedi; principio della buona fede; in concreto, trasmissione della causa, da parte del Tribunale federale, a un'autorità giudiziaria cantonale (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 232

BGE 123 II 231 S. 232

Le Département des travaux publics et de l'énergie de la République et canton de Genève a élaboré un projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Laconnex (création d'une zone sportive, d'une zone agricole et d'une zone des bois et forêts). Ce projet (plan et réglementation) a été mis à l'enquête publique et le World Wide Fund For Nature - WWF Suisse, représenté par le WWF-Section de Genève (ci-après: le WWF), a formé opposition en critiquant la création de la zone sportive, qualifiée de grave atteinte à la zone agricole. La commission d'aménagement du Grand Conseil a proposé d'écarter cette opposition. Dans sa séance du 24 janvier 1997, le

BGE 123 II 231 S. 233

Grand Conseil a adopté la loi précitée (no 7499) en rejetant l'opposition du WWF; il a attribué le degré de sensibilité au bruit III à la zone sportive. Cette loi a été publiée une première fois dans la Feuille d'Avis Officielle du canton de Genève le 31 janvier 1997, avec l'avis relatif au référendum. Le délai référendaire n'ayant pas été utilisé, la loi a été publiée à nouveau dans la Feuille d'Avis Officielle du 21 mars 1997, avec l'arrêté de promulgation du Conseil d'Etat, du 17 mars 1997. Le WWF a formé le 5 mai 1997 un recours de droit public et de droit administratif, en demandant principalement au Tribunal fédéral d'annuler la loi no 7499. Il s'est plaint d'une violation de diverses prescriptions fédérales (de la loi fédérale sur les forêts, de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement et de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire). Il a aussi fait valoir que la réglementation du droit cantonal, attribuant au Grand Conseil la compétence de statuer sur les "recours" (au sens de l'art. 33 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT, RS 700]) contre les plans d'affectation, n'était pas conforme aux art. 6 CEDH et 98a al. 1 OJ. Le Tribunal fédéral a déclaré le recours irrecevable et a transmis l'affaire au Tribunal administratif de la République et canton de Genève.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 122 I 351 consid. 1; ATF 121 II 39 consid. 2 et les arrêts cités). En raison de la nature subsidiaire du recours de droit public (art. 84 al. 2 OJ), il convient d'examiner en premier lieu la recevabilité du recours de droit administratif.

2. 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. Le recours de droit administratif est également recevable contre des décisions fondées sur le droit cantonal et sur le droit fédéral, dans la mesure où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicables est en jeu (art. 97 al. 1, 98 let. g et 104 let. a OJ; ATF 122 II 241 consid.

2a; ATF 121 II 39 consid. 2a, 72 consid. 1b, 161 consid. 2a et les arrêts cités). Nonobstant la règle spéciale de l'art. 34 al. 3 LAT, une décision, prise en dernière instance cantonale, relative à l'approbation d'un plan d'affectation, peut aussi faire l'objet d'un recours de droit administratif lorsque l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement (ou d'autres prescriptions fédérales spéciales) est en jeu, notamment quand le plan se rapporte à un projet concret (cf. ATF 121 II 72 consid. 1b et les arrêts cités). L'attribution des degrés de sensibilité au bruit dans un plan d'affectation peut en particulier être contestée par la voie du recours de droit administratif (ATF 120 Ib 287). Par ailleurs, une décision de refus d'entrer en matière peut, même quand elle est fondée sur le droit cantonal de procédure, faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans les cas où l'autorité, si elle avait statué sur le fond, aurait dû appliquer le droit administratif fédéral (ATF 121 II 190 consid. 3a et les arrêts cités).

3. Lorsque la voie du recours de droit administratif est ouverte contre une décision relative à un plan d'affectation, le WWF peut avoir qualité pour recourir et pour se plaindre d'une violation des prescriptions fédérales sur la protection de la nature, du paysage et de l'environnement (art. 103 let. c OJ en relation avec des dispositions de lois spéciales; cf. notamment ATF 123 II 5; ATF 122 II 234; ATF 121 II 190).

4. Conformément à l'art. 102 let. d OJ, le recours de droit administratif "n'est pas recevable lorsque est ouverte la voie de tout autre recours ou opposition préalable". Il peut alors s'agir d'une voie de recours cantonale; l'art. 98 let. g OJ dispose du reste que le recours de droit administratif est ouvert contre "les décisions des autorités cantonales statuant en dernière instance". Un recours dirigé contre la décision d'une autre autorité cantonale est donc irrecevable (cf. ATF 121 II 72 consid. 1e-f).

5. a) Aux termes de l'art. 16 al. 6 de la loi cantonale genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LALAT), le Grand Conseil statue sur les oppositions aux projets de lois modifiant le plan d'affectation cantonal. La création et la modification de "zones ordinaires" (art. 18 ss LALAT) sont en effet, en droit genevois, soumises à une procédure de type législatif (art. 15 ss LALAT; cf. ATF 113 Ia 266). Cette loi ne prévoit pas de voie de recours devant le Tribunal administratif cantonal (ni devant une autre autorité judiciaire).
b) Les attributions du Tribunal administratif sont énumérées à l'art. 8 de

la loi cantonale sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits (LTA). Les décisions du Grand Conseil en matière de plans d'affectation ne sont pas mentionnées dans la liste de l'art. 8 al. 1 LTA. Le Conseil d'Etat a toutefois adopté le 3 mars 1997 un règlement transitoire d'application de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits (ci-après: le règlement transitoire), dont la teneur est la suivante: Article 1
Si aucun recours devant une autre autorité judiciaire cantonale n'est prévu, le Tribunal administratif connaît des

recours contre les décisions sur des objets non énumérés à l'article 8, alinéas 1 et 2, de la loi dans les cas où la décision cantonale de dernière instance peut directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Art. 2
Le présent règlement entre en vigueur avec effet au 15 février 1997. Le règlement transitoire a été publié dans la Feuille d'Avis Officielle du 12 mars 1997. c) Selon son préambule, le règlement transitoire est fondé notamment sur l'art. 98a OJ. L'alinéa 1 de cette disposition prévoit que les cantons instituent des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. L'art. 98a OJ a été introduit par la novelle du 4 octobre 1991, entrée en vigueur le 15 février 1992. Les dispositions finales de cette modification légale prescrivent aux cantons d'édicter, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur - soit jusqu'au 15 février 1997 -, les règles d'exécution relatives à la compétence, à l'organisation et à la procédure des dernières instances cantonales au sens de l'art. 98a (ch. 1 al. 1 des dispositions finales); jusqu'à l'adoption de leur législation d'exécution, les cantons peuvent au besoin édicter des dispositions provisoirement par voie d'actes législatifs non sujets au référendum (ch. 1 al. 2 des dispositions finales).

6. La loi no 7499 modifiant le plan d'affectation sur le territoire de la commune de Laconnex et écartant l'opposition de l'organisation recourante, a été publiée le 21 mars 1997, soit après l'entrée en vigueur et la publication du règlement transitoire du 3 mars 1997.

BGE 123 II 231 S. 236

La voie du recours au Tribunal administratif cantonal n'est en principe pas ouverte contre les décisions du Grand Conseil; le règlement transitoire ne paraît cependant pas l'exclure dans les domaines auxquels il s'applique, notamment dans celui des plans d'affectation. Si l'on admet que le règlement transitoire a donné aux intéressés une possibilité de recours auprès d'une autorité judiciaire cantonale, et que le délai de recours a commencé à courir avec la publication de l'arrêté de promulgation - c'est la solution qui prévaut pour l'application de l'art. 89 OJ (ATF 119 Ia 321 consid. 3) et qui paraît résulter de l'art. 14 al. 1 de la loi cantonale sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels -, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral, dirigé contre la décision du Grand Conseil, est irrecevable à défaut d'épuisement des instances cantonales (cf. supra, consid. 4). Il n'y a cependant pas lieu de se prononcer ici sur la portée exacte du règlement transitoire (cf. infra, consid. 7).

7. Au cas où les autorités cantonales interpréteraient le règlement transitoire en ce sens qu'il ne viserait que les décisions prises par des organes administratifs cantonaux - à l'exclusion du Grand Conseil -, la compétence du Tribunal administratif pourrait alors être fondée sur l'art. 98a OJ. Depuis le 15 février 1997 - à l'échéance du délai de cinq ans fixé aux cantons pour adapter leurs dispositions de procédure -, cette règle est directement applicable et elle peut fonder la compétence d'une autorité judiciaire cantonale nonobstant l'absence de normes cantonales (cf. ANDREAS KLEY-STRULLER, Anforderungen des Bundesrechts an die Verwaltungsrechtspflege der Kantone bei der Anwendung von Bundesverwaltungsrecht, AJP/PJA 1995 p. 154; YVO HANGARTNER, Remarques ad ATF 118 Ia 331 et 353, AJP/PJA 1993 p. 81). L'application directe de l'art. 98a al. 1 OJ présente certaines analogies avec la mise en oeuvre du droit au contrôle judiciaire de certaines décisions garanti par l'art. 6 par. 1 CEDH. Dans le champ d'application de cette dernière disposition, la jurisprudence considère que même à défaut de dispositions expresses du droit cantonal, une voie de recours devant une autorité judiciaire cantonale doit être ouverte sur la base d'une interprétation conforme à la Convention européenne des droits de l'homme des normes de procédure en vigueur; si cela n'est pas possible, il convient alors d'adopter un règlement transitoire, voire de désigner de cas en cas l'autorité judiciaire compétente (ATF 121 II 219 consid. 2c; ATF 120 Ia 209 consid. 6d; ATF 118 Ia 331 consid. 3b). C'est pourquoi il appartient en principe

- sous réserve d'exceptions éventuelles liées à l'organisation des pouvoirs dans certains cantons - à celui qui se prévaut de l'art. 6 par. 1 CEDH de demander aux autorités cantonales, avant de saisir le Tribunal fédéral, d'assurer le contrôle judiciaire prévu par cette disposition (ATF 120 Ia 19 consid. 2c/bb). Cela étant, lorsque le Tribunal fédéral, se fondant directement sur l'art. 6 par. 1 CEDH, considère qu'une voie de recours cantonale doit être ouverte, il ne pose pas lui-même les règles d'organisation et de procédure applicables au niveau cantonal. Les principes qui viennent d'être évoqués valent aussi dans l'application de l'art. 98a al. 1 OJ, qui exige désormais des cantons qu'ils garantissent effectivement la protection juridique prévue par cette disposition. L'application directe de l'art. 98a al. 1 OJ à partir du 15 février 1997 permet ainsi à l'administré d'exiger que le Tribunal administratif cantonal ou une autre autorité judiciaire, le cas échéant, se prononce sur un recours qu'il a déposé après cette date contre une décision le concernant ne pouvant plus faire l'objet d'un recours devant un organe de l'administration ou le parlement, lorsque la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ensuite ouverte. Si le justiciable n'utilise pas cette possibilité de recours cantonal, son recours de droit administratif au Tribunal fédéral dirigé contre la décision du parlement ou d'un organe de l'administration est irrecevable à défaut d'épuisement des instances (cf. supra, consid. 4). En l'occurrence, l'art. 98a al. 1 OJ était déjà directement applicable à la date de la publication de l'arrêté de promulgation de la loi no 7499. Le recours de droit administratif est donc irrecevable car l'organisation recourante n'a pas utilisé la voie de recours cantonale ouverte en vertu de l'art. 98a al. 1 OJ.

8. a) En communiquant la décision sur le plan et les oppositions par publication de la loi no 7499 dans la feuille officielle, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat n'ont pas indiqué l'existence d'une voie de recours au Tribunal administratif (voire à un autre tribunal cantonal) sur la base du règlement transitoire ou, directement, de l'art. 98a OJ; ils n'ont du reste pas non plus indiqué la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. L'indication des voies de recours est une exigence du droit fédéral de procédure administrative en ce qui concerne les décisions prises en dernière instance cantonale (art. 35 PA en relation avec l'art. 1er al. 3 PA). Elle ne s'applique pas directement aux décisions du Grand Conseil, précisément parce qu'elles ne sont pas rendues

en dernière instance cantonale lorsque la voie du recours de droit administratif est en principe ouverte (cf. supra, consid. 6 et 7). Il ne s'agit par ailleurs pas d'une exigence du droit constitutionnel fédéral qui s'appliquerait de manière générale à toutes les décisions cantonales (ATF 98 Ib 333 consid. 2b; cf. JEAN-FRANÇOIS EGLI, La protection de la bonne foi dans le procès, in: Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative, Zurich 1992, p. 231; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle 1990, n. 86.B.I). En droit cantonal, l'art. 46 al. 1 de la loi genevoise sur la procédure administrative (LPA) dispose que les décisions prises par les autorités administratives et les juridictions administratives (cf. art. 1er al. 2 et 4 al. 1 LPA) doivent indiquer les voies ordinaires et délais de recours. Il n'est pas exclu que cette disposition s'applique aussi aux décisions du Grand Conseil, en particulier lorsque celui-ci se prononce en tant qu'autorité cantonale de recours au sens de l'art. 33 al. 2 LAT; cette question peut néanmoins demeurer indécise. Il n'y a dès lors pas lieu de déterminer si la communication de la loi no 7499 était entachée d'une irrégularité au regard de la loi cantonale de procédure. b) C'est un principe général du droit - exprimé notamment aux art. 107 al. 3 OJ et 38 PA - que lorsqu'il existe une obligation de mentionner les voies de recours, son omission ne doit pas porter préjudice au justiciable; de même, le justiciable ne doit pas pâtir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point. Ce principe général découle des règles de la bonne foi, qui imposent aussi des devoirs à l'autorité dans la conduite d'une procédure (ATF 119 IV 330 consid. 1c; ATF 117 Ia 297

consid. 2, 421 consid. 2c et les arrêts cités; EGLI, op.cit., p. 228 ss, 231; RHINOW/KRÄHENMANN, op.cit., n. 86.B.II). Le justiciable ne doit en outre pas pâtir d'une réglementation légale peu claire ou contradictoire des voies de droit; il est alors dans une situation comparable à celle du justiciable à qui l'autorité donne, dans sa décision, des indications erronées à ce sujet (ATF 117 Ia 119 consid. 3 p. 124). La solution permettant d'éviter au recourant de subir un préjudice peut varier: le délai de recours peut être considéré comme observé ou il peut être restitué, le cas échéant; une transmission de l'affaire à l'autorité compétente peut aussi être ordonnée (ATF 117 Ia 297 consid. 2). Selon la jurisprudence, une telle transmission s'impose dans certaines circonstances en vertu de l'art. 4 Cst. (ATF 117 Ia 119 consid. 3c). Il a parfois même été question d'un principe général,

applicable sauf disposition contraire, selon lequel un recours adressé en temps utile à une autorité incompétente devrait être transmis à l'autorité compétente (ATF 119 IV 330 consid. 1c); c'est là le sens de l'art. 8 al. 1 PA, que doivent respecter les autorités administratives fédérales énumérées à l'art. 1er al. 2 PA - le Tribunal fédéral n'en fait pas partie, sauf dans l'hypothèse de l'art. 1er al. 2 let. b PA, qui n'entre pas en considération ici - et que le Tribunal fédéral des assurances a qualifié d'expression d'un tel principe général (arrêt du 25 février 1991 reproduit in Droit du travail et assurance-chômage [DTA/ARV]1991 no 16 p. 119 consid. 2a). Il n'est en effet pas exclu de considérer que ce serait un préjudice imposé au justiciable que de l'obliger à présenter une requête de restitution de délai alors que la faute - dans l'indication des voies de recours ou dans la rédaction et l'organisation des règles de procédure - incombe à l'Etat (cf. EGLI, op.cit., p. 232). Cela étant, il n'y a pas lieu, dans la présente cause, de se prononcer plus en détail sur une éventuelle obligation générale de transmission et sur les exceptions admissibles car, dans les circonstances particulières de l'espèce, une transmission de l'affaire à l'autorité cantonale se justifie. En effet, la question de la voie de recours cantonale contre une décision du Grand Conseil en matière de plans d'affectation est, en l'état, réglée de manière particulièrement peu claire dans le canton de Genève. Les décisions du parlement ne peuvent normalement pas faire l'objet d'un recours auprès d'un tribunal cantonal: c'est pourquoi l'application à cet égard du règlement transitoire, voire de l'art. 98a al. 1 OJ directement (norme qui se borne toutefois à garantir l'accès à une autorité judiciaire cantonale, sans régler les autres questions d'organisation et de procédure), pose divers problèmes. Les autorités cantonales n'ont pas résolu ces questions dans le délai de cinq ans prévu pour la mise en oeuvre des exigences de l'art. 98a OJ (cf. supra, consid. 5c) et il n'est pas absolument certain que le Tribunal administratif soit l'autorité compétente. On ne saurait donc, dans ces circonstances, se contenter de laisser à l'organisation recourante le soin d'examiner les différentes interprétations possibles des règles pouvant fonder la compétence d'une autorité judiciaire cantonale, et de présenter ensuite une demande de restitution de délai de recours à un tribunal qui pourrait en définitive se déclarer incompétent. C'est pourquoi le principe de la bonne foi, qui veut que le justiciable ne subisse aucun préjudice à cause de cette réglementation transitoire particulière des voies de droit, confère en l'occurrence au Tribunal fédéral la compétence de transmettre l'affaire à

une autorité judiciaire cantonale - quand bien même il déclare le recours de droit administratif irrecevable - et lui impose aussi de procéder à cette transmission. c) La présente affaire doit être transmise au Tribunal administratif, dont la compétence est la plus probable (c'est l'autorité judiciaire désignée par le règlement transitoire). Le Tribunal administratif devra néanmoins examiner préalablement sa compétence et, le cas échéant, se prononcer sur les autres conditions de recevabilité du recours transmis par le Tribunal fédéral, traité comme un recours cantonal. d) L'arrêt du Tribunal fédéral, qui prononce l'irrecevabilité du recours de droit administratif en raison d'une incompétence fonctionnelle (sur cette notion, cf. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspfle-

ge, 2e éd. Berne 1983, p. 115 ss; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Bâle 1996, p. 185), n'empêche pas l'autorité judiciaire cantonale de se prononcer le cas échéant sur les moyens de fond de l'organisation recourante. L'autorité de la chose jugée se limite à l'objet du présent jugement, à savoir la question de la recevabilité, à ce stade, du recours de droit administratif au regard des art. 98 let. g et 102 let. d OJ. En d'autres termes, comme l'affaire est transmise au Tribunal administratif cantonal, le présent arrêt d'irrecevabilité n'a pas pour conséquence de rendre directement exécutoire la décision attaquée prise par le Grand Conseil.

9. Il résulte des considérants précédents que le recours de droit public serait lui aussi irrecevable en raison du défaut d'épuisement des instances cantonales (art. 86 al. 1 OJ). Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner plus avant les autres conditions de recevabilité d'un tel recours.

10. Il s'ensuit que le recours de droit administratif et de droit public est déclaré irrecevable, l'affaire étant transmise au Tribunal administratif cantonal. Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire (art. 156 OJ).