

### Tribunal fédéral 1C\_19/2019 du 7.10.2019 (destiné à la publication)

Plan directeur cantonal / Décision incidente ou finale /  
Autonomie communale

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)

Le Tribunal fédéral rejette le recours de la commune de Bätterkinden (BE) déposée à l'encontre de deux décisions rendues par les autorités cantonales bernoises relatives au plan directeur cantonal (fiche B\_04). Celles-ci concernent la création d'un nouveau dépôt ou d'un dépôt supplémentaire par la société Regionalverkehr Bern-Solothurn AG (RBS). Elles ont modifié le statut de cette fiche, la faisant passer successivement au statut de « coordination en cours » (5.7.2017) et de « coordination réglée » (14.12.2018).

La Cour examine en premier lieu si le recours de la commune est recevable en tant que les délais pour contester la décision de 2017 sont échus. En substance, il s'agit de déterminer si cette première décision constituait une décision finale ou si seule était finale la décision du 14 décembre 2018 prévoyant une mise à jour du PDc en attribuant le statut de coordination réglée à la fiche B\_04. Selon le Tribunal fédéral, si la décision de 2017 était déjà considérée comme décisive, il risquerait de devoir se prononcer deux fois sur le même plan directeur cantonal, ce qui n'est pas conforme à la LTF. La décision de 2017 est donc une décision incidente ; il est possible de la contester dans le cadre du recours formé contre la décision finale de 2018.

Sur le fond, le Tribunal examine dans quelle mesure les actes de planification directrice du cantonal portent atteinte à l'autonomie de la commune – laquelle est reconnue en matière de planification territoriale. Des restrictions de l'autonomie résultant d'actes de planification directrice sont possibles, pour autant que l'autorité cantonale n'outrepasse pas formellement ses compétences et qu'elle ne viole pas matériellement les règles cantonales et fédérales relevant de son autonomie. Tel n'est pas le cas dans l'affaire en cause.

### Faits

---

La société Regionalverkehr Bern-Solothurn AG (RBS) envisage de créer un nouveau dépôt ou un dépôt supplémentaire afin d'étendre ses activités. Elle recherche un emplacement approprié avec un terrain d'au moins 3-4 hectares et une longueur minimale (partielle) de 300 m. Dans une étude variante du 22 août 2016, 24 sites potentiels dans huit communes ont été examinés sur la base de 28 critères dans 5 domaines différents : Exploitation, Finances, Aménagement du territoire, Paysage et Environnement. L'étude a conclu que le site « Leimgrube » à la gare de Bätterkinden (BE) était le mieux adapté pour la construction du dépôt prévu.

Le projet « Bätterkinden, neue Starkanlagen RBS » a été intégré dans le plan directeur cantonal (PDc), fiche de mesures B\_04, avec le statut « coordination en cours » au sens de l'art. 5 OAT. Le 5 juillet 2017, le Conseil d'Etat a adopté, par décision, cette fiche du PDc ; le Conseil fédéral l'a approuvée le 12 juin 2018. Après une évaluation plus détaillée du projet de dépôt, le 14 décembre 2018, le canton du Berne a adapté, par décision, le statut de la fiche B\_04 du PDc bernois. De coordination en cours, il a été classé en « coordination réglée », toujours au sens de l'art. 5 OAT.

Le 14 janvier 2019, la commune de Bätterkingen a introduit un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral demandant l'annulation de la décision du

14 décembre 2018, mais également de celle du 5 juillet 2017. Le canton de Berne propose de déclarer irrecevable ce recours car la décision du Conseil d'Etat du 5 juillet 2017 n'a pas été contestée à temps et qu'il n'est plus possible de le faire à titre préjudiciel en contestant la décision du 14 décembre 2018.

Le recours en matière de droit public est rejeté, dans la mesure où il est considéré comme recevable.

### Motifs

---

(c. 2) Le Tribunal fédéral examine d'abord si l'opposition de la commune de Bätterkingen est tardive en cela qu'elle n'a pas été d'abord déposée à l'encontre de la décision du 5 juillet 2017, laquelle faisait passer la fiche B\_04 du PDc du statut d'informations préalables à coordination en cours. Autrement dit, il s'agit de déterminer si cette première décision constituait une décision finale ou si seule était finale la décision du 14 décembre 2018 prévoyant une mise à jour du PDc en attribuant le statut de coordination réglée à la fiche B\_04. Dès lors que la décision de 2017 est à considérer comme finale, le recours devrait être déclaré irrecevable.

Le Tribunal fédéral constate que si la décision de 2017 était déjà considérée comme décisive, il risquerait de devoir se prononcer deux fois sur le même plan directeur cantonal (lors de l'adaptation de son statut d'informations préalables à coordination en cours et lors de l'adaptation de coordination en cours à coordination réglée) ; ce serait contraire à la conception de la LTF. Ainsi, un recours contre une première décision – incidente – devrait être déclaré irrecevable ; il n'est recevable que contre la décision finale. Dans le cadre du recours contre la décision finale, la décision incidente peut elle-même être contestée, conformément à l'art. 93 al. 3 LTF.

Le recours au Tribunal fédéral contre une décision incidente en matière de planification directrice n'est évidemment pas exclu ; il peut être recevable aux conditions de l'art. 93 al. 1 let. a ou b. Tel est notamment le cas lorsqu'une

commune est empêchée, par la mesure prévue par la décision incidente, de faire avancer sur le même site un projet concret qu'elle considère comme plus important. Tel est également le cas lorsque la décision incidente anticipe largement la décision finale et s'il ne reste que des travaux de peu d'importance à réaliser. La Cour relève qu'il n'est toutefois pas obligatoire de contester la décision incidente ; il est possible d'attendre la décision finale pour le faire. Dans le cas d'espèce, le recours de la commune de Bätterkingen est ainsi recevable.

(c. 3-4) Sur le fond, la commune de Bätterkingen invoque la violation de son autonomie garantie par l'art. 50 al. 1 Cst. Selon la jurisprudence, les communes sont autonomes dans les domaines que le droit cantonal ne réglemente pas de manière définitive – qui leur laisse une certaine marge de manœuvre réglementaire et décisionnelle. Une commune, dans le cadre de la garantie de son autonomie peut notamment faire valoir que l'autorité cantonale a méconnu l'étendue de ses droits constitutionnels. Elle peut invoquer l'interdiction de l'arbitraire et des droits procéduraux fondamentaux dans la mesure où ils sont étroitement liés à la violation de l'autonomie de la commune en cause. Le Tribunal fédéral examine l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal avec un libre pouvoir de cognition, mais l'application du droit cantonal uniquement sous l'angle de la prohibition de l'arbitraire. Il fait toutefois preuve de retenue dans la mesure où l'appréciation du litige dépend d'une appréciation des circonstances locales, dont les autorités cantonales ont une meilleure vue d'ensemble.

Dans le cas d'espèce, la question de la violation de l'autonomie communale ne relève pas d'une décision de la commune rendue dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'un acte d'application du droit communal, cantonal ou fédéral qui aurait été annulé par l'autorité cantonale dans une procédure de recours. La restriction ressort des décisions rendues par le canton dans le cadre de la planification directrice cantonale. Il est loisible pour le législateur cantonal de restreindre l'autonomie

communale en modifiant la loi, pour autant que cela ne porte pas atteinte aux droits garantis par la Cst. Il en va de même pour les restrictions résultant des actes de planification directrice cantonale. Une commune restreinte dans son autonomie par un acte cantonal peut notamment exiger que l'autorité cantonale n'outrepasse pas formellement ses compétences et qu'elle ne viole pas matériellement les règles cantonales et fédérales relevant de son autonomie. En particulier, un acte de planification du territoire viole matériellement l'autonomie communale lorsque l'acte ne respecte pas l'objectif juridique assigné à l'instrument de planification en cause (ATF 136 I 265, c. 2.4).

Les communes bernoises disposent d'une large marge de manœuvre dans l'élaboration de leurs règlements des constructions et des zones. Elles disposent ainsi d'une autonomie en la matière en vertu de l'art. 65 de la loi cantonale sur les constructions. Cependant, la portée d'un recours pour violation de l'autonomie communale s'agissant de la planification directrice reste d'emblée limitée ; le plan directeur n'est justifiable que de manière limitée. Si l'autorité a agi conformément aux prescriptions légales, si la procédure et les méthodes utilisées sont adaptées à la prise de décision et qu'elles ont été appliquées correctement, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de procéder à une pesée des intérêts différente. Il ne s'agit en effet pas d'un projet concret de construction qui devrait faire l'objet d'un examen approfondi.

En l'espèce, la seule question en cause est celle de savoir si la détermination du site du point de vue de l'aménagement du territoire repose sur une justification factuelle raisonnable (ATF 119 la 285, c. 5b). Selon le Tribunal fédéral, il n'y a pas de raison d'en douter ; le recours est ainsi rejeté.