

BGer 1C_310/2020 vom 17. Februar 2021

Bundesgericht, 2021-02-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_310_2020

FR: TF 1C_310/2020 du 17 février 2021

IT: TF 1C_310/2020 del 17 febbraio 2021

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'instance précédente, est directement touchée par le prononcé d'irrecevabilité de l'arrêt attaqué et a un intérêt digne de protection à en obtenir l'annulation. Elle a dès lors qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Le Tribunal cantonal ayant refusé d'entrer en matière sur le recours, seule la question de la recevabilité du recours cantonal peut être portée devant le Tribunal fédéral qui n'a, à ce stade, pas à examiner le fond de la contestation. En cas d'admission du recours, la cause devrait être renvoyée à l'instance précédente pour qu'elle entre en matière sur le recours et statue au fond. Le grief portant sur la violation du principe de la proportionnalité est donc irrecevable.

E. 2

Par rapport à l'irrecevabilité retenue par le Tribunal cantonal, la recourante invoque une application arbitraire des art. 3 et 42 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS/VD 173.36). Elle soutient en substance que, faute d'indication des voies de droit, elle n'a pas réalisé la portée du courrier du 21 décembre 2017; elle ajoute que celui-ci s'inscrivait dans le contexte d'une modification du plan de quartier qui, si elle avait abouti, aurait conduit à la légalisation du studio.

E. 2.1.1

Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (ATF 134 II 349 consid. 3 p. 351).

Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution éventuellement plus judicieuse paraît possible (ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5). En outre, pour qu'une décision

soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 136 III 552 consid. 4 p. 560).

E. 2.1.2

Aux termes de l' art. 3 al. 1 LPA -VD, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet: a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations; b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations; c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations.

Quant à l' art. 42 LPA -VD, il dispose que la décision contient les indications suivantes, exprimées en termes clairs et précis: a. le nom de l'autorité qui a statué et sa composition s'il s'agit d'une autorité collégiale; b. le nom des parties et de leurs mandataires; c. les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie; d. le dispositif; e. la date et la signature; f. l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître.

Selon la jurisprudence, une décision implique un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré. Elle se distingue à cet égard des simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements, qui, faute de caractère juridique contraignant, n'entrent pas dans la catégorie des décisions (ATF 130 V 288 consid. 2.3 p. 391; arrêts 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2, in SJ 2013 I p. 18; 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1). Pour déterminer si l'on est ou non en présence d'une décision, il y a ainsi lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1 p. 164 s.; 134 V 145 , consid. 3.2 p. 148).

D'après un principe général du droit déduit de l' art. 9 Cst. protégeant la bonne foi du citoyen, le défaut d'indication ou l'indication incomplète ou inexacte des voies de droit ne doit en principe entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 p. 53; 117 Ia 297 consid. 2 p. 299 et les arrêts cités). Ce principe comporte toutefois une réserve: l'art. 5 al. 3 in fine Cst. impose au citoyen d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 p. 53).

Ainsi, lorsque l'indication des voies de droit fait défaut, on attend du justiciable qu'il fasse preuve de diligence en recherchant lui-même les informations nécessaires. Le destinataire d'une décision administrative, reconnaissable comme telle, mais ne contenant pas la mention des voies et des délais de recours, doit entreprendre dans un délai raisonnable les démarches voulues pour sauvegarder ses droits, notamment se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué sur les moyens d'attaquer cette décision et, après avoir obtenu les renseignements nécessaires, agir en temps utile (ATF 129 II 125 consid. 3.3 p. 134; 119 IV 330 consid. 1c p. 334; arrêt 6B_601/2020 du 6 janvier 2021 consid. 1.4.5.3 destiné à la publication). Une plus grande sévérité serait de mise à l'endroit d'un homme de loi qu'à l'égard d'un simple particulier (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 p. 54; 127 II 198 consid. 2c p. 205; 117 Ia 297 consid. 2 p. 299).

Le justiciable ne saurait se prévaloir indéfiniment de la négligence de l'administration relative à l'indication des voies et délais de recours. Il n'est en effet pas compatible avec les principes de la confiance et de la sécurité du droit qu'un prononcé puisse être remis en question à tout moment. Passé un délai raisonnable, à déterminer suivant les circonstances concrètes du cas, le recourant n'est plus admis à s'en prévaloir (voir ATF 104 V 162 consid. 3 p. 166; arrêt 2C_857/2012 du 5 mars 2013 consid. 3.2; cf. également ATF 116 Ia 215 consid. 2c p. 220).

E. 2.2.1

Dans l'arrêt attaqué, les juges cantonaux ont considéré que le caractère contraignant de l'injonction du 15 août 2017 de remettre en affectation non habitable le studio n'avait pas échappé à la recourante; preuve en était la demande de l'intéressée, formée le 12 décembre 2017, de "connaître les recours dont [elle] dispose". La décision du 21 décembre 2017 a rappelé la teneur de celle du 15 août précédent et a imparti un délai de deux ans pour faire le nécessaire. Les juges cantonaux ont insisté sur le fait que la recourante n'avait pas contesté l'ordre de remise en état; elle n'avait pas plus réagi ultérieurement aux nombreux rappels de la municipalité selon lesquels le studio était encore toléré à titre exceptionnel jusqu'à fin décembre 2019 au plus tard et devait ensuite disparaître. La cour cantonale a pris en compte le fait que la décision du 21 décembre 2017 ne comportait pas l'indication des voies de recours légales, mais a considéré que, en recourant seize mois après la notification d'une décision qu'elle aurait dû contester sans tarder, la recourante n'avait pas agi dans un délai raisonnable lui permettant d'être protégée dans sa bonne foi face à la négligence de l'autorité.

L'instance cantonale en a conclu que le recours formé le 6 mai 2019 contre la décision du 21 décembre 2017 était tardif et devait être déclaré irrecevable.

E. 2.2.2

Il est certain que l'autorité municipale n'a pas procédé, sur le plan formel, d'une manière irréprochable. Si elle a correctement tenu la recourante informée de l'évolution du projet de révision du plan de quartier concerné, notamment en indiquant, le 15 août 2017, que la révision de ce plan avait été abandonnée puis en confirmant cette information le 21 décembre 2017, la municipalité n'a jamais indiqué les voies de droit qu'une telle décision administrative aurait supposées (art. 42 let. f LPA-VD). Il est également établi que l'autorité municipale n'a pas répondu à la question de la recourante, formulée le 12 décembre 2017, de connaître "les recours dont [elle] dispose".

Ces derniers éléments ne permettent cependant pas de considérer que l'irrecevabilité à laquelle est parvenue la cour cantonale serait insoutenable ou choquante dans son résultat. L'approche des juges cantonaux apparaît en effet parfaitement soutenable au vu des circonstances de fait de l'espèce. On ne saurait ainsi ignorer que la recourante savait, depuis août 2017, que la révision du plan de quartier était abandonnée, ce qui empêchait toute légalisation du studio litigieux d'une pièce et demie; depuis cette date également, elle savait qu'une remise en affectation non habitable devrait intervenir; le délai de deux ans pour procéder aux travaux nécessaires a été communiqué de manière claire et non ambiguë dans la décision du 21 décembre 2017. En outre, comme l'ont relevé les juges cantonaux, l'attention de la recourante a été attirée ensuite plusieurs fois sur l'échéance de fin décembre 2019, sans entraîner de réaction de l'intéressée. Dans ces conditions, contrairement à ce qu'elle soutient devant le Tribunal fédéral, la situation juridique était claire et la recourante

ne pouvait pas prétendre encore négocier avec la commune.

En considérant que la recourante n'avait pas agi dans un délai raisonnable en recourant seize mois après la communication de la décision du 21 décembre 2017, les juges cantonaux ont adopté une solution juridique qui n'apparaît pas en contradiction manifeste avec le déroulement des faits de l'espèce; en outre, cette solution prend en compte la position constante de l'autorité communale, communiquée à la recourante en août puis en décembre 2017 et enfin au cours des deux années suivantes. Dans de telles circonstances, il aurait appartenu à la recourante de manifester son opposition à la décision de remise en état, ou tout au moins de se renseigner, après la décision du 21 décembre 2017 et les correspondances qui ont suivi, sur les voies de recours ouvertes. Or, celle-ci n'a jamais réagi et a attendu plus d'une année pour obtenir de tels renseignements, en consultant un avocat en mars 2019. Dans de telles conditions, la cour cantonale pouvait considérer, sans violer le droit fédéral, que le recours du 6 mai 2019 était tardif.

E. 3

Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la municipalité (art. 68 al. 3 LTF ; cf. arrêt 1C_122/2007 du 24 juillet 2007 consid. 6).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.