

## **VD\_OMNI AC.2001.0014 vom 31. Mai 2001**

VD Tribunal cantonal, 2001-05-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2001.0014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0014)

FR: VD\_OMNI AC.2001.0014 du 31 mai 2001

IT: VD\_OMNI AC.2001.0014 del 31 maggio 2001

### **Regeste**

SI SAMUEL VOGEL SISAMI SA c/DINF/Grandvaux | Aucun fait nouveau n'étant allégué dans la demande en vue de faire reconsidérer par l'autorité sa décision, celle-ci n'est pas tenue d'entrer en matière.

### **Erwägungen**

#### **E. 12**

avril 2000 ne souffre pas d'un vice de procédure et cela n'est pas allégué; le SAT a du reste tenu compte dans son refus d'octroi de tous les faits pertinents ressortant d'un dossier apparemment complet. Toutes les circonstances dans lesquelles la société recourante a été constituée et exerce ses activités ont largement été exposées à l'appui des demandes précédentes. Par ailleurs, on ne voit, entre le 12 avril 2000 et le 10 janvier 2001, aucune modification notable des circonstances ayant amené la recourante à réaliser une extension sans y être autorisée (v. sur ce point ATF non publié L. du 24 mai 1996). Aussi, l'autorité n'était-elle, dans le cas d'espèce, en aucun cas tenue de procéder à un nouvel examen. Du reste, la recourante elle-même rappelle que c'est la décision du 12 avril 2000 qui est fondamentalement contestée; elle reconnaît au moins implicitement que le refus de l'autorité d'entrer en matière sur une reconsidération de cette décision n'est guère critiquable.

2. En second lieu, se pose très sérieusement la question de la recevabilité du recours de Sisami SA en tant qu'il est dirigé en outre - et surtout - contre la décision négative du 12 avril 2000. Pour le SAT en effet, il ne fait aucun doute que cette décision est entrée en force, faute d'avoir été contestée en temps utile. L'avocat Jacques Ballenegger est intervenu pour la recourante le 31 mai 2000, alors que le délai de vingt jours institué par l'art. 31 al. 1 LJPA était déjà échu. La correspondance de Charles Vogel du 18 mai 2000 au Conseiller d'Etat Philippe Biéler a en revanche été adressée avant l'échéance dudit délai; on ne saurait cependant voir, selon le SAT, dans cette correspondance un acte de recours, alors que Sisami SA soutient que tel est bien le cas. a) A titre préliminaire, on rappelle que l'objet du présent litige a trait au refus par le SAT d'autoriser la réalisation du couvert en façade sud, de 90 m<sup>2</sup>, et de l'extrémité ouest enterrée, soit 30 m<sup>2</sup>, la mise hors service de ce dernier local ayant par ailleurs été exigée. b) La recourante a, de façon officielle a tout le moins, pris connaissance de la décision négative du SAT avec la notification, le 3 mai 2000, de la municipalité. On ne peut totalement exclure le fait qu'elle ait pris connaissance de cette décision, soit lorsqu'elle est parvenue à la municipalité, quelques jours après le 12 avril 2001, soit le 18 avril 2000 au plus tard, lorsque cette dernière s'est réunie; on ne perdra pas de vue que Charles Vogel est à la fois municipal et administrateur de la société recourante. En audience du reste, le syndic Alain Parisod a assuré que Charles Vogel, s'il n'a pas participé à la séance du 18 avril 2000, avait malgré tout déjà connaissance de la décision du SAT avant qu'elle soit formellement notifiée à la société recourante. Quoi qu'il en soit, force

serait de reconnaître dans cette hypothèse, sous l'angle du principe de protection de la bonne foi, que la municipalité, en notifiant la décision - avec l'indication des voies de droit - alors que le délai de recours n'était pas encore échu, a prolongé en quelque sorte ce dernier (v. ATF 115 Ia 12, cons. 3). Il reste encore à déterminer si, durant ce délai (courant dès la réception de la décision municipale du 3 mai 2000), la constructrice a manifesté son intention de contester la décision du SAT; or, au lieu de saisir l'autorité de recours compétente, comme cela était expressément mentionné dans la communication municipale, elle s'est tournée, par courrier du 18 mai 2000, vers l'autorité politique. La question à résoudre consiste à dire si cet acte peut être assimilé ou non à un recours au sens de l'art. 31 LJPA. c) On rappellera à titre préalable quelques généralités d'ordre procédural. aa) On rencontre de très nombreux systèmes définissant le contenu minimal d'un acte de recours. En droit administratif, marqué par une souplesse formelle relativement poussée, on peut d'emblée délimiter - de manière quelque peu schématique - deux grandes familles de solutions. La première est celle de l'art. 108 OJ. Dans ce cadre, le recours doit comporter des conclusions, des motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; un exemplaire de la décision attaquée y est jointe (al. 2). Lorsque l'acte de recours présente des vices, certains d'entre eux peuvent être corrigés dans un délai de grâce fixé par le juge, alors que d'autres ne peuvent pas l'être (al. 3). En particulier, l'acte de recours dont les conclusions ou les motifs sont peu clairs peut être corrigé; celui qui ne comporte pas de conclusions ou pas de motifs est en revanche d'emblée irrecevable. Certaines lois cantonales de procédure ont au demeurant suivi ce modèle, telle la loi bernoise. La seconde solution tient pour réparable tous les vices susceptibles d'affecter l'acte de recours, y compris l'absence de conclusions ou de motifs. Telle est la solution de l'art. 52 al. 2 PA, que suit également, sans doute avec des nuances, le droit zurichois (sur cette distinction entre les deux familles de solutions, v. ATF 104 V 178 : on la retrouve en effet entre le recours de droit administratif au Tribunal fédéral des assurances et la procédure de recours auprès des instances inférieures en matière d'assurances sociales, telle qu'elle découle de l'art. 85 LAVS; v. également Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2ème éd., p. 196; pour le droit zurichois, v. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2ème éd., n° 26 ad § 23 et n° 8 ad § 56 de cette loi; les commentateurs signalent cependant que la possibilité d'une correction étendue des vices présentés par un acte de recours est admise de manière plus large s'agissant de pourvois formés par des non-juristes). bb) Cela ne signifie pas encore que l'autorité de recours doive, dans le régime de l'art. 52 PA ou ceux qui suivent ce modèle, faire abstraction en quelque sorte de toute exigence de nature formelle. Selon la jurisprudence, rendue par exemple en application de l'art. 52 al. 2 PA, même si le respect des prescriptions de forme n'est pas jugé selon des critères sévères, le justiciable doit tout de même apporter un minimum de soin dans la rédaction de son écriture. Pour qu'elle puisse être considérée comme un recours, l'intéressé doit au moins y exprimer sa volonté d'intervenir comme recourant et d'obtenir la modification d'une situation juridique déterminée créée par une décision le touchant personnellement (la formule qui précède est reprise de l'ATF publié tant aux Archives 68, 434 qu'à la RDAF 1999 II 274, consid. 3b/cc; v. également les autres précédents cités dans ces arrêts). Les arrêts rendus à ce sujet peuvent être classés en différentes catégories. Pour bon nombre d'entre eux, l'intéressé avait intitulé son acte "recours" ou avait utilisé ce terme dans le corps du texte; dans ce type d'hypothèse, le Tribunal fédéral paraît avoir considéré que l'autorité devait, en l'absence de conclusions ou de motifs, interpellier l'intéressé pour qu'il corrige sa procédure (v. à ce sujet ATF 102 Ib 365, spéc. p. 371 s. : à tout le moins

l'arrêt laisse entrevoir une telle solution; 102 V 74; 112 Ib 634, spéc. p. 636; 116 V 353; v. également JAAC 1984.45, p. 309 s. et 60.40). D'autres arrêts réservent l'hypothèse d'un abus de droit de l'auteur de l'écriture (ATF 104 V 178; v. également ATF 108 Ia 209, relatif à une affaire zurichoise; le Tribunal fédéral a confirmé dans ce cas qu'un avocat ne pouvait pas se borner, le dernier jour du délai, à déclarer recourir et à demander à bénéficier du délai de grâce pour produire des conclusions et une motivation faisant défaut). Dans une dernière catégorie de cas, le Tribunal fédéral a considéré, à la suite de l'instance cantonale, que les intéressés n'avaient pas manifesté de manière suffisamment claire leur volonté de recourir (v. spéc. ATF 117 Ia 131). Dans cette dernière affaire, l'intéressé, âgé de quelque 85 ans, venait de recevoir une décision rendue par la Commission cantonale de recours en matière de construction; dans deux courriers successifs adressés à celle-ci, il s'en est pris à ce prononcé, plus précisément à l'en-tête de celui-ci, lequel n'indiquait pas le nom de son ancien mandataire. Il faut préciser que le second de ces courriers avait été rédigé après que la commission de recours eut informé l'intéressé que le prononcé de la commission était susceptible d'un pourvoi auprès du Tribunal administratif du canton de Zurich. Le Tribunal fédéral, dans ses considérants, a noté que si les courriers du recourant contenaient bien une critique à l'endroit du prononcé de la commission de recours, on ne pouvait pas encore y voir la volonté de porter la contestation auprès d'une instance supérieure (même arrêt, p. 132). cc) L'art. 31 LJPA prévoit en substance que l'acte de recours est adressé au Tribunal administratif (al. 4), le recours mal adressé étant transmis sans délai à celui-ci. Par ailleurs, l'acte de recours doit être signé et indiquer les conclusions et motifs du recours, la décision attaquée étant jointe au pourvoi (al. 2). Selon l'art. 35 al. 1 LJPA, si le recours ne satisfait pas aux exigences de l'art. 31 al. 2 précité, un bref délai est imparti à son auteur pour régulariser sa procédure; si l'intéressé ne donne pas suite à cette invitation, le recours est déclaré irrecevable (al. 2). d) Dans le cas d'espèce, il n'y a guère qu'un seul problème à résoudre. Il importe peu, en effet, que la lettre de Charles Vogel du 18 mai 2000 n'ait pas contenu, cas échéant, de conclusions ou de motifs; il suffisait en effet que l'intéressé manifeste dans cette écriture de manière suffisamment claire qu'il entendait contester cette décision par la voie d'un recours. En d'autres termes, si son procédé présentait d'autres vices au regard des exigences posées par l'art. 31 LJPA, il appartenait à l'autorité compétente de lui impartir un délai de grâce afin qu'il soit en mesure de les corriger (en l'espèce, le Département des infrastructures n'a, apparemment, pas jugé nécessaire d'inviter l'intéressé à régulariser son acte; et cela serait superflu aujourd'hui). aa) Dans sa lettre du 18 mai 2000, Charles Vogel déplore la décision du département et il la critique, certes en des termes extrêmement prudents; il met ainsi en exergue le fait que la construction réalisée à trait à un local entièrement enterré, qui ne cause aucun préjudice esthétique, économique et social au voisinage, ajoutant même que le lieu-dit de la Croix-Duplex s'en est trouvé amélioré. Par ailleurs, il émet expressément le vœu qu'une solution de compromis soit trouvée, susceptible de mettre fin à un conflit " dont les exploitants de notre domaine sont les victimes ". Du reste, en audience, Charles Vogel a rappelé que la décision du SAT, dépourvue, selon lui, de bon sens, était inacceptable. On aboutit ainsi assez clairement à un premier résultat en ce sens que la lettre du 18 mai 2000 demande de manière suffisamment claire la modification de la décision attaquée. bb) En revanche, c'est en vain que l'on cherche dans cette lettre le souhait de saisir une autorité juridictionnelle de recours d'une contestation au sujet de cette décision. Au préalable, on rappelle que la recourante n'ignorait ni le délai, ni la voie de recours, ces derniers figurant expressément aussi bien sur la communication municipale du 3 mai 2000 que dans la synthèse de la CAMAC du 12 avril

précédent, dans laquelle figure la décision du SAT. Or, Charles Vogel a confirmé en audience qu'il s'agissait pour lui, vu notamment sa qualité de municipal, de traiter la question sous un angle politique et non juridique; il s'est adressé au chef du département uniquement en tant qu'autorité susceptible d'infléchir la position des services qui lui sont subordonnés. Il a une nouvelle fois fait référence à ce sujet au prédécesseur de Philippe Biéler, à savoir le Conseiller d'Etat Daniel Schmutz, lequel avait, par son intervention, obtenu à l'époque le déblocage du dossier d'autorisation de construire du parking de Rivaz. On en retire que Charles Vogel, au nom de la société recourante, a fait le choix de se tourner expressément vers le chef du département, autorité politique, et non de s'adresser au SAT, autorité ayant rendu la décision, ni de se pourvoir auprès du Tribunal administratif, autorité de recours. Ce nonobstant, on aurait pu se demander si cette constatation est véritablement décisive. On rappelle en effet que l'art. 31 al. 4 LJPA, deuxième phrase, impose en effet à l'autorité auquel est adressé à tort un recours de transmettre ce dernier à l'autorité compétente pour en connaître. Cette règle, qui tend à corriger les rigueurs de la complexité du système des voies de droit, présuppose toutefois une erreur de l'auteur quant au destinataire de l'acte (v. Moor, op. cit., n° 5.7.1.2; Grisel, op. cit. p. 894). Or, dans le cas d'espèce, le DINF n'a jamais considéré la lettre du 18 mai 2000 comme un recours et, partant, ne l'a pas transmise au Tribunal administratif. Du reste, Charles Vogel ne s'est pas mépris quant au destinataire de son acte, puisque sa démarche, on l'a vu, s'inscrivait dans un contexte exclusivement politique et non juridique. Dans ces conditions, rien n'obligeait le DINF à transmettre la correspondance en question au tribunal comme objet de sa compétence. Dans le même registre, on relève en outre que Charles Vogel s'est, dans sa lettre du 18 mai 2000, limité à demander la reconsidération de la décision du SAT; on ne retire pas de sa correspondance qu'il ait requis, que ce soit à défaut ou à titre subsidiaire, la transmission de son acte à l'autorité de recours, même implicitement. Charles Vogel a du reste répété en audience que, pour lui, la saisine du Conseiller d'Etat se révélait la seule possibilité envisageable afin que la décision du SAT soit reconsidérée. Il est vrai que ni lui-même, ni son frère Jean ne sont juristes; ils ne peuvent cependant soutenir que la voie ordinaire de recours leur a totalement échappé, ni que d'emprunter cette dernière voie constituait pour eux, compte tenu des circonstances, un exercice particulièrement ardu. Il est vrai que cette demande peut être qualifiée de pétition, notion demeurant d'une portée extrêmement large (v. sur ce point, Grisel, op. cit., pp. 952-953). Selon l'Office fédéral de la justice, cité du reste par ce dernier auteur, devrait être traitée comme un recours la pétition qui aurait pu en revêtir la forme (v. JAAC 1975, n° 43). Cette solution s'impose à l'évidence dans un système de recours administratif, tel celui institué par l'art. 52 PA où une autorité politique est en outre autorité hiérarchique de recours (le Conseil fédéral, par exemple, pouvant être saisi tout à la fois de pétitions et de recours). Dans le cadre du recours juridictionnel en revanche, l'autorité de recours n'a pas à connaître d'une pétition; elle ne peut se saisir d'une intervention de nature politique en la traitant comme un pourvoi lorsque celle-ci n'en remplit pas les conditions (v. Moor, n° 5.3.1.1). e) Il résulte de ce qui précède que le délai de vingt jours courant depuis la notification, le 3 mai 2000, de la décision du SAT, était bel et bien échu lorsque la recourante a déclaré pour la première fois le 31 mai 2000, par la plume de son conseil, qu'elle entendait se pourvoir contre la décision du 12 avril 2000. On relève toutefois qu'avant l'échéance de ce délai, soit le 16 mai 2000, le chef du département a correspondu avec Jean Vogel au sujet du refus par le SAT de délivrer l'autorisation spéciale requise. La question de la portée qu'il faut donner à cette correspondance devrait à l'extrême rigueur se poser; on pourrait en effet y voir, soit la

notification d'une nouvelle décision modifiant la décision précédente, soit la notification une seconde fois de la même décision faite sans réserve aucune, mais dans les deux cas entraînant une prolongation éventuelle du délai de recours. Cette question n'est pas sans incidence; au cas où une réponse positive lui serait donnée, l'acte du 31 mai 2000 aurait été interjeté dans le délai ainsi prolongé, soit en temps utile. Les deux situations doivent être distinguées. aa) Il est admis en règle générale que l'autorité peut, durant le délai de recours, librement modifier sa décision (v. Moor, op. cit., n° 2.4.3.8). Une décision ainsi modifiée aura pour effet de faire courir un nouveau délai de recours, à l'échéance duquel elle sera considérée comme définitive et exécutoire. S'agissant du simple rappel par l'autorité d'une décision antérieure, le contexte relève pour l'essentiel de la protection de la bonne foi; en application de ce principe, un délai légal peut être prolongé en raison d'une indication erronée donnée par l'autorité (ATF 114 Ia 106, cons. 2). Le Tribunal fédéral, dans l'ATF 115 Ia 12, déjà cité, a notamment eu à analyser la portée d'une nouvelle notification d'une décision avec mention, sans réserve aucune, des voies et délai de recours, alors que le délai ensuite d'une notification précédente de la même décision n'était pas encore expiré. Le destinataire, se fiant au contenu de cette seconde notification, avait alors agi dans le nouveau délai, laissant le délai ordinaire s'expirer. La Haute Cour a estimé que, ce faisant, l'autorité avait donné à une personne déterminée et dans un cas concret un renseignement qu'elle avait la compétence de donner; elle a donc jugé que le délai de recours ordinaire avait été prolongé par l'autorité jusqu'à l'expiration du délai ensuite de la nouvelle notification (considérant 4). En revanche, dans un arrêt B. non publié, du 15 janvier 1998, confirmant l'arrêt du Tribunal administratif AC 97/002 du 11 juillet 1997, le Tribunal fédéral a jugé qu'une nouvelle notification par l'autorité, intervenue postérieurement à l'échéance du délai de recours ordinaire, ensuite d'une première notification, demeurait sans effets juridiques, quand bien même elle était faite sans réserve aucune, et ne conférait aucune protection sous l'angle du principe de la confiance (cf. également la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances dans le même sens, in ATF 119 V 89, cons. 4b/aa; ATF 117 V 121, cons. 4a). bb) En l'espèce, la recourante soutient que la correspondance du 16 mai 2000, qui, selon elle, modifierait le contenu de la décision du 12 avril 2000, a fait courir un nouveau délai de recours. On doit d'emblée lui objecter que dans cette correspondance, en réponse à une intervention personnelle que Jean Vogel a faite le 12 février 2000, le chef du département se réfère expressis verbis à la décision négative du 12 avril 2000; il rappelle à cet égard et sans ambiguïté que l'octroi de l'autorisation spéciale requise par la recourante n'est pas possible. Ainsi, on ne saurait voir dans ce courrier autre chose qu'un simple rappel de la décision du 12 avril 2000, sans aucune promesse de l'autorité de revoir la situation. Il n'y a donc aucune place ici pour la protection de la bonne foi, ce d'autant plus que cette correspondance ne saurait être assimilée à la notification d'une nouvelle décision; du reste, elle n'est pas désignée comme telle et ne mentionne ni les voies ni le délai de recours. Pour l'essentiel, cette correspondance a trait, non pas au refus d'autorisation, mais bien aux modalités de l'ordre de remise en état des lieux, lui-même notifié le 12 avril 2000 dans la décision négative querellée. A l'issue d'un échange ultérieur de vues avec la municipalité, le SAT a fait part de ses exigences en la matière; il s'agissait pour la recourante, non plus de démolir l'extrémité ouest non autorisée des locaux enterrés, mais de la mettre hors service et de la combler au moyen de matériaux d'excavation. La décision cantonale du 12 avril 2000 a donc été complétée sur ce point et cette modification, dont on voit qu'elle émane du service cantonal compétent, a été notifiée par la municipalité, conformément à l'art. 123 al. 2 LATC, le 3 mai 2000. La communication du 16 mai 2000 ne modifie à cet égard

nullement la décision du SAT d'exiger la mise hors service de la cave incriminée; elle ne fait que la rappeler. f) On retire de ce qui précède que la décision du SAT du 12 avril 2000, telle que notifiée par la municipalité le 3 mai 2000, a donc force de chose décidée et ne peut plus être mise en cause. Le pourvoi doit, dans ces conditions, être déclaré irrecevable.

3. Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent le tribunal à déclarer irrecevable le recours, en tant qu'il est dirigé contre la décision du SAT du 12 avril 2000, et à le rejeter en tant qu'il est dirigé contre la décision du Chef du département du 10 janvier 2001. La recourante succombant, il se justifie de mettre un émolument judiciaire à sa charge; au surplus, il ne sera pas alloué de dépens.

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