

VD_OMNI CCST.2016.0004 vom 22. Juli 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-07-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2016.0004

FR: VD_OMNI CCST.2016.0004 du 22 juillet 2016

IT: VD_OMNI CCST.2016.0004 del 22 luglio 2016

Regeste

GRÜNENWALD/Conseil d'Etat, Municipalité de Pampigny, Préfecture de Morges | C'est à juste titre que le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable, pour cause de tardiveté, un recours déposé contre une décision municipale, refusant de prendre acte du dépôt d'une demande de référendum. Argument de la protection de la bonne foi écarté (consid. 4): il est vrai que la décision municipale litigieuse comportait une erreur dans le délai de recours mentionné; la simple lecture des art. 117 al. 1 et al. 2 let a et 119 al. 1 LEDP - dont la formulation est claire et non ambiguë - devait toutefois permettre au conseil des recourants de se rendre compte de cette indication erronée; en effet, selon la jurisprudence, la confiance que le recourant - assisté d'un avocat - peut placer dans l'indication erronée du délai de recours n'est pas protégée lorsqu'une lecture systématique de la loi suffit à décélérer l'erreur (ATF 141 III 270; 138 I 49); de plus, un délai de 3 jours, bien que très court, est usuel pour les contestations relative au droit de vote. C'est à juste titre également que le Conseil d'Etat a rejeté la demande de restitution de délai des intéressés (consid. 5): l'absence de leur mandataire ne constitue pas un empêchement non fautif au sens de l'art. 22 al. 1 LPA-VD, surtout lorsqu'il doit s'attendre, comme ici, à recevoir une notification officielle. Recours auprès de la CCST rejeté. Recours en matière de droit public rejeté dans la mesure où il est recevable. Recours constitutionnel subsidiaire irrecevable (arrêt 1C_380/2016 du 08.03.2017).

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 19 de la loi cantonale du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32), la Cour constitutionnelle connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et des conseils communaux ou généraux en matière de contentieux de l'exercice des droits politiques, conformément à la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Déposé dans le délai de dix jours dès la publication officielle de la décision (art. 123c LEDP) et par des personnes ayant la qualité d'électeurs (art. 118 en relation avec l'art. 123c LEDP), le présent recours, qui respecte au surplus les autres conditions de forme (art. 120 et 123 LEDP), est en principe recevable.

E. 2

Le présent litige porte uniquement sur la question de savoir si c'est à tort ou à raison que le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable pour cause de tardiveté le recours formé le 26 octobre 2015 contre la décision de la municipalité du 7 octobre 2015. Dans la mesure où les recourants remettent en question le bien-fondé de la décision de la municipalité du 7 octobre 2015 refusant de prendre acte du dépôt de la demande de référendum communal rendue en application de l'art. 110 LEDP relatif aux exigences à satisfaire pour le dépôt

d'une telle demande, leur conclusion (III) y afférente est irrecevable.

E. 3

a) A teneur de l'art. 117 LEDP, toute contestation relative à la préparation, au déroulement ou au résultat d'une élection ou d'une votation, ainsi qu'aux demandes d'initiative et de référendum peut faire l'objet d'un recours (al. 1); le recours est adressé au préfet si le recours a trait à un scrutin communal ou intercommunal (al. 2, let. a); à la Chancellerie d'Etat lorsque le recours relève de la compétence du Conseil d'Etat (al. 2, let. b) ou au Secrétariat général du Grand Conseil lorsque le recours relève de la compétence du Grand Conseil (al. 2, let. c). Selon l'art. 122 al. 2 LEDP (en relation avec l'art. 117 al. 2, let. a LEDP), le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour trancher les recours. Aux termes de l'art. 119 al. 1 LEDP, "le recours (prévu à l'art. 117) doit être déposé dans les trois jours dès la découverte du motif de plainte, mais au plus tard dans les trois jours qui suivent la publication du résultat ou la notification de l'acte mis en cause". b) En l'occurrence, les recourants reconnaissent que le recours adressé le 26 octobre 2015 à la Préfète du district de Morges contre la décision de la municipalité du 7 octobre 2015 était tardif, dans la mesure où il l'a été quatorze jours après l'échéance du délai de recours de trois jours (12 octobre 2015). Les recourants font toutefois valoir que la décision municipale comportait une indication inexacte de la voie de recours tant sur le délai de recours (vingt jours au lieu de trois) que sur l'autorité de recours (Cour constitutionnelle au lieu du Conseil d'Etat). Ils précisent que leur conseil n'a pu prendre connaissance de la décision municipale qui lui a été notifiée le 8 octobre 2015 que onze jours après, soit le 19 octobre 2015 en raison de son absence durant la notification et qu'il ne s'est rendu compte de l'erreur quant à l'indication du délai que le 26 octobre 2015, soit six jours après.

E. 4

Invoquant la protection de la bonne foi, les recourants relèvent qu'ils ne doivent subir aucun préjudice en raison d'une indication inexacte du délai de recours. a) Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. On déduit du principe de la bonne foi précité que les parties ne doivent subir aucun préjudice en raison d'une indication inexacte des voies de droit. Une partie ne peut toutefois se prévaloir de cette protection que si elle se fie de bonne foi à cette indication. Tel n'est pas le cas de celle qui s'est aperçue de l'erreur, ou aurait dû s'en apercevoir en prêtant l'attention commandée par les circonstances. Seule une négligence procédurale grossière peut faire échec à la protection de la bonne foi. Celle-ci cesse uniquement si une partie ou son avocat aurait pu se rendre compte de l'inexactitude de l'indication des voies de droit en lisant simplement la législation applicable. En revanche, il n'est pas attendu d'eux qu'outre les textes de loi, ils consultent encore la jurisprudence ou la doctrine y relatives. Déterminer si la négligence commise est grossière s'apprécie selon les circonstances concrètes et les connaissances juridiques de la personne en cause. Les exigences envers les avocats sont naturellement plus élevées: on attend dans tous les cas de ces derniers qu'ils procèdent à un contrôle sommaire ("Grobkontrolle") des indications sur la voie de droit (ATF 138 I 49 consid. 8.3; ATF 135 III 374 consid. 1.2.2.2; ATF 134 I 199 consid. 1.3.1; ATF 129 II 125 consid. 3.3; ATF 124 I 255 consid. 1a/aa; ATF 117 Ia 421 consid. 2a). La confiance que le recourant assisté d'un avocat peut placer dans l'indication erronée du délai de recours dans une décision n'est pas protégée lorsqu'une lecture systématique de la loi suffisait à déceler

l'erreur (ATF 141 III 270 consid. 3.3) b) aa) Quoi qu'en disent les recourants, la simple lecture des art. 117 al. 1 et al. 2 let. a et 119 al. 1 LEDP – dont la formulation est claire et non ambiguë – devait permettre à leur conseil de constater que le recours qui avait trait à un scrutin communal (référendum communal) devait être adressé au préfet (et non à la Cour constitutionnelle) et que le délai de recours était de trois jours dès la notification de l'acte mis en cause (et non de vingt jours). Certes, les recourants semblent arguer du fait que leur conseil a été induit en erreur par le libellé de l'art. 123i LEDP mentionné, à tort, en bas de la décision municipale du 7 octobre 2015. Or, l'art. 123i LEDP, selon lequel le recours est formé dans un délai de vingt jours suivant la publication de la décision, ne concerne – clairement – que les recours dirigés contre les "décisions relatives à la validité d'une initiative populaire cantonale ou communale (art. 123g LEDP); ces deux dispositions légales font partie de la Section II intitulée "Recours contre les décisions relatives à la validité d'une initiative populaire" du Titre V, Chapitre I de la LEDP, si bien que l'erreur contenue dans l'indication de la voie de droit était facilement décelable pour un avocat, dans la mesure où le litige n'avait manifestement pas trait à la validité d'une initiative cantonale ou communale. Par voie de conséquence, le conseil des recourants aurait pu s'apercevoir rapidement de l'erreur en procédant à un contrôle sommaire de l'indication sur la voie de recours. On ne saurait dire que l'on se trouve en présence d'une situation peu claire ou contradictoire au sujet du délai de recours en matière de référendum communal. Il y a donc lieu de retenir que la confiance que les recourants assistés d'un avocat pouvaient placer dans l'indication erronée du délai de recours dans la décision municipale du 7 octobre 2015 n'est pas protégée, du moment qu'une lecture systématique et complète de la seule loi topique suffisait à déceler l'erreur commise par la municipalité. bb) A cela s'ajoute que la mandataire en cause avait été consultée par les recourants déjà au mois de septembre 2015 pour les soutenir dans leurs démarches à entreprendre dans le cadre d'une procédure de demande de référendum; on peut donc légitimement présumer qu'elle avait dû consulter la loi sur l'exercice des droits politiques pour conseiller ses clients, avant même la notification de la décision de la municipalité du 7 octobre 2015. A cette occasion, l'avocate des recourants avait dû parcourir non seulement les dispositions relatives au référendum en matière communale (art. 107 à 111 LEDP), mais également celles concernant les voies de droit en la matière (art. 117 à 123f LEDP), d'autant que la municipalité envisageait, par lettre du 25 septembre 2015, de ne pas prendre acte du dépôt de la demande de référendum au motif que le comité référendaire ne lui paraissait pas valablement constitué. cc) Les recourants laissent entendre que le délai de trois jours prévu à l'art. 119 al. 1 LEDP serait pour le moins inhabituel et contestent l'affirmation du Conseil d'Etat selon laquelle le domaine de l'exercice des droits politiques "connaît des délais notoirement brefs". Un tel délai de trois jours, bien que particulièrement court, est toutefois usuel pour les contestations relatives au droit de vote. Ainsi, l'art. 77 al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP; RS 161.1) prévoit également que le recours doit être déposé dans un délai de trois jours dès la découverte du motif mais au plus tard le troisième jour après la publication des résultats, comme l'a du reste relevé récemment le Tribunal fédéral dans une affaire du canton de Vaud (cf. arrêt 1C_351/2013 du 31 mai 2013, consid. 4, qui énumère d'autres législations cantonales en matière de droits politiques prévoyant également des délais de recours de trois jours). c) Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, le Conseil d'Etat a bien appliqué les dispositions de la LEDP et n'a pas fait preuve d'arbitraire (sur cette notion, voir notamment ATF 140 III 16 consid. 2.1) en retenant que le recours, déposé le 26 octobre 2015, était tardif, partant irrecevable.

E. 5

Les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir rejeté la demande de restitution de délai.

a) A l'appui de leur requête de restitution de délai contenue dans leur recours adressé le 26 octobre 2015 à la Préfète du district de Morges, leur mandataire avait invoqué, outre l'indication inexacte du délai de recours, son absence au moment de la notification de la décision municipale du 7 octobre 2015. A cet égard, elle avait indiqué qu'elle avait constaté que les voies de droit indiquées dans la décision attaquée étaient potentiellement incorrectes, tout en précisant que cet examen approfondi n'avait pu être mené immédiatement au moment de la notification de la décision, en raison de son absence, si bien qu'elle n'avait pu examiner la situation qu'à partir du 19 octobre 2015. Dès cette date, il avait été encore nécessaire d'exposer à ses clients la problématique liée à cette indication hypothétiquement inexacte des voies de droit, de prendre une décision pour le dépôt d'un recours, respectivement de rédiger un recours. Un délai de six jours ouvrables était, selon elle, objectivement justifié, compte tenu en outre des autres impératifs dans une période particulièrement chargée professionnellement. Elle ajoutait que la procédure de recours contre une décision municipale refusant de prendre acte d'un référendum communal n'était pas une procédure courante.

b) Selon l'art. 22 al. 1 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le délai peut être restitué lorsque la partie ou son mandataire établit qu'il a été empêché, sans faute de sa part, d'agir dans le délai fixé. Or, l'absence d'une partie ou de son mandataire ne constitue pas un empêchement non fautif, surtout lorsqu'il doit s'attendre, comme ici, à recevoir une notification officielle. S'agissant plus particulièrement d'un avocat, celui-ci doit organiser son bureau de telle manière que les délais puissent être respectés en désignant un remplaçant (cf. ATF 119 II 86 consid. 2b). Il en va de même du motif tiré de la surcharge de travail de l'avocat. Dans ces conditions, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a refusé de faire droit à la requête de restitution de délai présentée par les recourants, faute de motif légitime de restitution au sens de l'art. 22 al. 1 LPA-VD. Point n'est donc besoin d'examiner encore si la demande de restitution, qui doit être présentée dans les dix jours à compter où l'empêchement a cessé (art. 22 al. 2 LPA-VD), l'a été en temps utile. Le Conseil d'Etat semble retenir que la demande était de toute manière tardive, car elle n'avait pas été déposée dans les trois jours à partir de la découverte de la prétendue irrégularité de la notification. Selon lui, l'art. 22 al. 2 LPA-VD ne serait pas applicable au contentieux de l'exercice des droits politiques. Cette question n'a pas à être tranchée. On peut néanmoins relever en passant que, dans les cas où les délais de recours sont, comme ici, plus courts que le délai 10 jours, la partie empêchée disposerait d'un délai plus long pour accomplir l'acte omis que le délai légal, ce qui aboutirait à un résultat peu satisfaisant.

E. 6

Mal fondé, le présent recours doit ainsi être rejeté, dans la mesure où il est recevable. En matière de recours relatifs au contentieux des droits politiques, la procédure est en principe gratuite (art. 121a al. 1 LEDP), y compris devant la Cour constitutionnelle (art. 123e 2ème phrase LEDP). Il ne sera donc pas perçu d'émolument de justice. Conformément à l'art. 121a al. 4 LEDP, il ne sera pas non plus alloué de dépens.