

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_380/2016

Arrêt du 8 mars 2017

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,
Fonjallaz et Chaix.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
A.A._____ et B.A._____,
représentés par Me Virginie Rodigari, avocate,
recourants,

contre

Municipalité de Pampigny, Le Château, 1142 Pampigny, représentée par Me Benoît Bovay, avocat,
Conseil d'Etat du canton de Vaud, Château cantonal, 1014 Lausanne.

Objet
droits politiques; délai pour recourir, principe de la bonne foi,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour constitutionnelle, du 22 juillet 2016.

Faits :

A.

Lors de sa séance du 9 septembre 2015, le Conseil communal de Pampigny a décidé d'autoriser la Municipalité de Pampigny à vendre les parcelles n os 213 et 449 au prix de 575'000 fr. Cette décision, soumise à référendum, a été affichée au pilier public le lendemain.

Par lettre du 18 septembre 2015, M e E._____, avocate à Lausanne, a informé la municipalité qu'elle avait été mandatée par le comité référendaire pour annoncer une demande de référendum contre la décision du 9 septembre 2015; ledit comité était composé de A.A. et B.A._____, B._____, C._____ et de D._____. Le 24 septembre 2015, le dernier nommé a indiqué à la municipalité n'avoir jamais donné son accord pour faire partie du comité et a requis que son nom soit supprimé de la liste.

Le 25 septembre 2015, la municipalité a signalé à l'avocate prénommée avoir pris acte de l'annonce de la demande de référendum adressée en temps utile; elle constatait toutefois que le comité référendaire n'était a priori composé que de quatre personnes au lieu des cinq requises par le droit cantonal, de sorte que la demande était irrecevable. Le 29 septembre 2015, M e E._____ a communiqué deux autres noms de citoyens de la commune souhaitant être inscrits en tant que membres du comité référendaire.

Par acte du 7 octobre 2015, notifié le lendemain à l'adresse de l'avocate prénommée, la municipalité a décidé de ne pas prendre acte de la demande de référendum, motif pris que le comité n'avait pas été valablement constitué dans les dix jours, les cinq électeurs requis par l'art. 110 al. 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP; RS/VD 160.01) n'ayant pas été réunis dans ce délai. Au pied de cette décision, figure l'indication suivante: cette décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, Cour constitutionnelle, (...) dans les 20 jours suivant la publication de la décision attaquée, conformément à l'art. 123i LEDP.

Le 26 octobre 2015, A.A. et B.A._____, représentés par M e E._____, ont déposé deux recours parallèles à l'encontre de la décision de la municipalité du 7 octobre 2015, l'un adressé à la Cour constitutionnelle - retiré par la suite -, l'autre à la Préfecture du district de Morges.

Après avoir instruit le recours, la Préfète du district de Morges a transmis le dossier au Conseil d'Etat, en tant qu'autorité de décision. Ce dernier a, par décision du 4 mai 2016, déclaré le recours irrecevable pour cause de tardiveté, le délai pour agir étant de trois jours en matière de demande de référendum communal; il a par ailleurs rejeté la requête de restitution de délai déposée parallèlement. Le 23 mai 2016, A.A. et B.A. _____ ont recouru à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre cette décision. Par arrêt du 22 juillet 2016, la cour cantonale a rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité. Elle a en substance considéré que les recourants n'étaient pas protégés dans la confiance placée dans l'indication erronée du délai de recours au pied de la décision municipale du 7 octobre 2015; une lecture systématique de la loi par leur mandataire aurait permis de déceler l'erreur. La Cour constitutionnelle a par ailleurs écarté la demande de restitution de délai, jugeant que les recourants ne pouvaient se prévaloir de l'absence de leur mandataire lors de la notification, ce dernier étant tenu de prendre les mesures d'organisation nécessaires au respect des délais.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public et du recours constitutionnel subsidiaire, les recourants demandent principalement au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que la restitution du délai est admise, leur recours initial étant considéré comme recevable et la décision rendue par la municipalité le 7 octobre 2015 étant modifiée en ce sens qu'il est pris acte de la validité du référendum déposé le 22 septembre 2015 et qu'il est donné ordre à la municipalité de poursuivre la procédure prévue par la LEDP en matière de référendum communal. Subsidiairement, les recourants concluent à la réforme de l'arrêt entrepris en ce sens que la restitution de délai est admise, leur recours initial contre la décision municipale jugé recevable et la cause retournée à l'instance précédente pour qu'elle statue sur le fond. Plus subsidiairement, ils requièrent l'annulation de l'arrêt cantonal et le renvoi de la cause à la Cour constitutionnelle pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Tout en se référant aux considérants de son arrêt, le Tribunal cantonal renonce à se déterminer. Le Conseil d'Etat renonce également à se prononcer et renvoie à l'arrêt entrepris ainsi qu'à sa décision. La Municipalité de Pampigny conclut principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Les recourants ont répliqué.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 135 II 94 consid. 1 p. 96).

1.1. Selon l'art. 82 LTF, consacrant la voie du recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires (let. c). C'est par cette voie qu'il convient de contester une décision d'irrecevabilité prise dans ce domaine. En tant que titulaires des droits politiques dans la commune de Pampigny, les recourants ont qualité pour agir (art. 89 al. 3 LTF).

En vertu de l'art. 42 al. 1 LTF, les mémoires de recours doivent être motivés. Conformément à l'art. 42 al. 2 LTF, les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, il appartient au recourant de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse (ATF 134 II 244 consid. 2.1 p. 245). En particulier, la motivation doit se rapporter à l'objet du litige tel qu'il est circonscrit par l'arrêt attaqué (ATF 133 IV 119 consid. 6.4 p. 121). En l'espèce, celui-ci porte uniquement sur la question de savoir si c'est à bon droit que la cour cantonale a confirmé l'irrecevabilité du recours au Conseil d'Etat contre la décision municipale du 7 octobre 2015. Il s'ensuit que les griefs de fond relatifs à la validité de la demande de référendum, plus particulièrement s'agissant de la constitution du comité référendaire, doivent d'emblée être déclarés irrecevables (cf. ATF 123 V 335 consid. 1b p. 336; 118 Ib 134 consid. 2 p. 135).

Interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours est pour le surplus recevable, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

1.2. La recevabilité du recours en matière de droit public entraîne l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF; arrêt 1C_33/2008 consid. 1 non publié in ATF 134 I 263).

2.

Devant le Tribunal fédéral, les recourants ne contestent pas que leur recours contre la décision

municipale du 7 octobre 2015 relevait de l'art. 117 LEDP et qu'il était, à ce titre, soumis au délai de trois jours prévu par l'art. 119 al. 1 LEDP. Ils soutiennent en revanche qu'ils auraient été trompés par l'indication erronée, au pied de cette décision, d'un délai de vingt jours fondé sur l'art. 123i LEDP. A les suivre, la systématique de la loi cantonale serait ambiguë, si bien qu'ils étaient légitimés - bien qu'assistés d'un avocat - à considérer que l'art. 123i LEDP était effectivement applicable en matière de référendum communal. En confirmant l'irrecevabilité de leur recours au Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle aurait ainsi violé leur droit fondamental à la protection de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.).

2.1. 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., dont le Tribunal fédéral contrôle librement le respect (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 p. 53; 136 I 254 consid. 5.2; 135 IV 212 consid. 2.6).

On déduit du principe de la bonne foi que les parties ne doivent subir aucun préjudice en raison d'une indication inexacte des voies de droit (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 p. 53 s.; 117 la 297 consid. 2; 421 consid. 2c). 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 135 III 374 consid. 1.2.2.2; 134 I 199 consid. 1.3.1; 129 II 125 consid. 3.3; 124 I 255 consid. 1a/aa; 117 la 421 consid. 2a). La confiance que la partie recourante assistée 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 p. 272 s. et chapeau).

2.2. Le Chapitre I du Titre V de la LEDP, intitulé voies de droit, est subdivisé en deux sections. La première régit les recours contre les élections et votations, qui doivent être déposés au Conseil d'Etat, au Grand Conseil (Section I, sous-section I; art. 117 à 123 LEDP) ou encore devant la Cour constitutionnelle (Section I, sous-section II; art. 123a à 123f LEDP), selon leur objet (cf. art. 117 al. 1 et 123a al. 1 LEDP); la deuxième section concerne - conformément à son titre - les recours contre les décisions relatives à la validité d'une initiative populaire (Section II; art. 123g à 123l LEDP).

L'art. 117 LEDP prévoit que 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 s'il a trait à un scrutin communal ou intercommunal (al. 2, let. a). L'art. 119 al. 1 LEDP dispose que le recours prévu à l'art. 117 LEDP 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. L'art. 121 LEDP précise que l'autorité saisie du recours mène l'instruction (al. 1 première phrase); une fois l'instruction close, le dossier est transmis à l'autorité compétente pour décision (al. 2). Selon l'art. 122 al. 2 LEDP, le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour trancher des recours.

Aux termes de l'art. 123g LEDP, les décisions relatives à la validité d'une initiative cantonale ou communale sont susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle. Selon l'art. 123i LEDP - mentionné à tort par la municipalité - le délai de recours est alors de vingt jours.

2.3. En l'espèce, la cour cantonale a estimé que la lecture des art. 117 al. 1 et al. 2 let. a et 119 al. 1 LEDP permettait au conseil des recourants d'identifier qu'en matière de référendum communal le délai de recours était de trois jours dès la notification de l'acte. Elle a nié que la mention erronée de l'art. 123i LEDP ait pu les induire en erreur. Cette disposition étant contenue dans la section régissant les recours contre les décisions concernant la validité d'une initiative (cf. également art. 123g LEDP), la Cour constitutionnelle a estimé que l'impair commis dans l'indication des voies de droit était aisément décelable pour un avocat, dans la mesure où le litige n'avait manifestement pas trait à la validité d'une initiative.

2.4. Quoi qu'en disent les recourants, l'appréciation de la Cour constitutionnelle n'est pas critiquable. On ne saurait en particulier les suivre lorsqu'ils soutiennent que l'art. 110a al. 3 LEDP - figurant au

chapitre consacré au référendum communal - serait de nature à susciter un doute quant au délai applicable en l'espèce, que la lecture sommaire de la loi ne permettrait pas de dissiper. Cet alinéa prévoit certes un renvoi aux dispositions relatives au référendum en matière cantonale (art. 104 et 105 LEDP) et à l'initiative en matière communale (art. 106 à 106t LEDP). L'objet de l'art. 110a LEDP est toutefois limité, comme l'indique son titre marginal, au dépôt des listes de signatures et leur comptabilisation, de sorte qu'il apparaît, sous cet angle déjà, exclu que cette disposition génère une quelconque interrogation quant aux voies de droit applicables. De surcroît, les dispositions auxquelles renvoie l'art. 110a al. 3 LEDP ne traitent pas de cette question, les voies de droit étant exclusivement réglées dans le Chapitre I du Titre V de la LEDP, en particulier par les art. 117 et 119 LEDP, d'une part, et les art. 123g et 123i LEDP, d'autre part. Or, avec la cour cantonale, force est de constater que ces dispositions

définissent sans équivoque leurs champs d'application respectifs: les contestations relatives aux demandes d'initiative et de référendum, pour les premières; les recours contre les décisions relatives à la validité d'une initiative cantonale ou communale, pour les secondes. Il s'ensuit que l'erreur était aisément identifiable pour un mandataire professionnel au terme d'un examen sommaire de la loi; celui-ci ne saurait ainsi s'abriter derrière le caractère prétendument inhabituel d'un délai de recours de trois jours, un tel délai n'ayant d'ailleurs rien d'insolite en matière de droits politiques (cf. art. 77 al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 [LDP; RS 161.1]; arrêt 1C_351/2013 du 31 mai 2013 consid. 4 et les arrêts cités).

2.5. Il est par ailleurs sans pertinence que l'avocate des recourants ait été absente lors de la notification; il est en particulier indifférent que les "associés et collaborateurs" assurant son remplacement n'aient - selon elle - pas pu déceler l'erreur. En effet, la mandataire des recourants devait s'attendre à une décision de la municipalité, cette dernière ayant, par courrier du 25 septembre 2015, manifesté son intention de ne pas prendre acte de la demande de référendum. On peut par conséquent présumer que l'avocate a pris soin d'examiner la LEDP, au plus tard après la réception de ce courrier, avant son départ en vacances, spécialement si la procédure en question, qui selon ses dires ne serait pas une procédure ordinaire, ne lui était pas familière. Il lui appartenait ainsi, pour respecter son devoir de diligence, de prendre les précautions nécessaires à la sauvegarde du délai de recours le plus court (cf. arrêt 5A_599/2016 du 21 novembre 2016 consid. 3.1.2; voir également ATF 119 II 86 consid. 2 p. 87, confirmé in arrêt 9C_209/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.1), notamment en instruisant ses remplaçants.

2.6. Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que la confiance placée par les recourants, assistés d'un mandataire professionnel, dans l'indication erronée du délai de recours au pied de la décision municipale du 7 octobre 2015 n'est pas protégée. Le grief doit par conséquent être rejeté.

3.

Les recourants se plaignent encore d'une mauvaise application de l'art. 22 de la loi cantonale sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RS/VD 173.36). Selon eux, la cour cantonale aurait à tort nié l'existence d'un empêchement sans faute justifiant une restitution de délai au sens de cette disposition.

A teneur de l'art. 22 LPA-VD, 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 (al. 1). La demande motivée de restitution doit être présentée dans les dix jours à compter de celui où l'empêchement a cessé. Dans ce même délai, le requérant doit accomplir l'acte omis. Sur requête, un délai supplémentaire lui est accordé pour compléter cet acte, si des motifs suffisants le justifient (al. 2).

A comprendre les recourants, l'indication erronée des voies de droit, associée à l'absence de leur avocate lors de la notification, aurait fait obstacle au dépôt du recours dans le délai de trois jours; il s'agirait d'un empêchement non fautif justifiant une restitution de délai. Cette argumentation tombe d'emblée à faux puisque l'indication erronée des voies de droits est, dans le cas particulier, sans influence sur la diligence dont devait faire preuve la mandataire des recourants pour respecter ce délai, comme cela a été exposé précédemment (cf. consid. 2.5); on ne saurait dès lors y voir un empêchement non fautif tel que défini par la jurisprudence (cf. arrêts 2C_319/2009 du 26 janvier 2010 consid. 4.1, non publié in ATF 136 II 241; 8C_50/2007 du 4 septembre 2007 consid. 5.1) et par l'art. 22 LPA-VD, sur le plan cantonal.

Manifestement mal fondé, ce grief doit être rejeté.

4.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants qui succombent (art. 66 al. 1 et al. 5 LTF). La municipalité n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

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

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants et de la Municipalité de Pampigny, au Conseil d'Etat du canton de Vaud ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour constitutionnelle, et à la Préfecture du district de Morges.

Lausanne, le 8 mars 2017

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Merkli

Le Greffier : Alvarez