Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.755/2001/col

Arrêt du 11 mars 2002
Ire Cour de droit public

Les juges fédéraux Aemisegger, président de la Cour et vice-président du Tribunal fédéral,
Aeschlimann, Reeb,
greffier Jomini.

A._____,
B._____, recourants,

contre

Département des infrastructures du canton de Vaud (section des monuments historiques et archéologie), 1014 Lausanne, intimé, représenté par Me Benoît Bovay, avocat, place Benjamin-Constant 2, 1002 Lausanne,
Municipalité de la commune de Ferreyres, 1313 Ferreyres, autorité intéressée,

Tribunal administratif du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

procédure administrative, frais et dépens

(recours de droit public contre la décision de classement prise le 1er novembre 2001 par le Juge instructeur du Tribunal administratif du canton de Vaud)

Faits:
A.
Le 3 mai 2001, la Municipalité de la commune de Ferreyres a accordé à B._____ et A._____ l'autorisation de transformer un bâtiment leur appartenant, sur le territoire de cette commune. Le Département des infrastructures du canton de Vaud, par sa section monuments historiques et archéologie, a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif cantonal. Me Benoît Bovay, avocat à Lausanne, a été mandaté par le Département pour conduire cette procédure.

Un recours au Tribunal administratif a été également formé contre l'autorisation de construire par deux personnes qui s'étaient opposées au projet, C._____ et D._____.
B.
Après que le Tribunal administratif a été saisi, des échanges de correspondance et des discussions ont eu lieu entre le Département et les constructeurs B._____ et A._____. Ces derniers ont modifié leur projet (modifications concernant les ouvertures en toiture et en façade), qui a été soumis à une nouvelle enquête publique, ou enquête complémentaire, du 31 août au 20 septembre 2001.
C.
Le 29 octobre 2001, le Département a retiré son recours au Tribunal administratif.

L'autre recours pendant, formé par C._____ et D._____, avait été retiré quelques jours auparavant, à l'échéance du délai qui avait été fixé aux recourantes pour l'avance des frais.
D.
Par une décision rendue le 1er novembre 2001, le Juge instructeur du Tribunal administratif, prenant acte du retrait des deux recours - celui du Département et celui de C._____ et D._____ -, a « rayé la cause du rôle » (ch. I du dispositif), mis à la charge de B._____ et A._____ un émolument de justice de 1'000 fr.

(ch. II du dispositif) et condamné les deux personnes précitées à verser à l'Etat de Vaud une indemnité de 1'200 fr. à titre de dépens (ch. III du dispositif); enfin, il a refusé d'allouer des dépens à C._____ et D._____ (ch. IV du dispositif).

Cette décision a été expédiée aux parties par la poste.
E.
Le 28 novembre 2001, B._____ et A._____ ont adressé au Tribunal fédéral un recours contre la décision du 1er novembre 2001, en déclarant « faire opposition » aux ch. II, III et IV du dispositif. Ils ont complété ce recours par un autre acte portant le même intitulé, mis à la poste le 17 décembre 2001; dans cet acte, ils concluent à la réforme de la décision de classement « en ce sens qu'aucun frais, émolument et dépens n'est mis à la charge des propriétaires A._____ et B._____ (décision II et III du Tribunal administratif du 1er novembre 2001) ».

Le Département des infrastructures et le Tribunal administratif concluent au rejet du recours.

La Municipalité de Ferreyres a renoncé à répondre au recours.
F.
Le Tribunal administratif a été invité à fournir une preuve de la notification de la décision attaquée. Il a répondu qu'elle avait été expédiée sous pli simple.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 III 41 consid. 2a p. 42; 126 I 207 consid. 1 p. 209 et les arrêts cités).
1.1 La décision attaquée est une décision du magistrat instructeur, compétent en cas de retrait du recours pour rayer la cause du rôle et statuer sur les frais et dépens (art. 52 al. 1 de la loi cantonale vaudoise sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA]). Elle n'est pas susceptible de recours au Tribunal administratif (art. 50 LJPA); il s'agit donc d'une décision finale prise en dernière instance cantonale qui peut faire l'objet d'un recours de droit public au Tribunal fédéral, pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 ss, 86 al. 1 OJ). La partie condamnée au paiement des frais et des dépens a manifestement qualité pour recourir contre cette décision (art. 88 OJ).
1.2 Conformément à l'art. 89 al. 1 OJ, l'acte de recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours dès la communication, selon le droit cantonal, de la décision attaquée. Celle-ci étant datée du 1er novembre 2001, le premier acte de recours, déposé le 28 novembre 2001 (en l'occurrence remis à cette date à La Poste Suisse à l'adresse du Tribunal fédéral - cf. art. 32 al. 3 OJ) n'est manifestement pas tardif. S'agissant du second recours - qui est en fait un mémoire complétant le premier recours -, la question de l'observation du délai de l'art. 89 al. 1 OJ est plus délicate, en l'absence de preuve de la notification de la décision dans le dossier du Tribunal administratif (lequel n'a pas utilisé, pour l'expédition par la poste, le moyen de l' « acte judiciaire avec accusé de réception », ni celui de la « lettre signature »).

Il ressort du dossier, en l'occurrence d'une lettre d' « opposition » adressée par les recourants au Tribunal administratif avant qu'ils ne déposent leur première écriture destinée au Tribunal fédéral, qu'ils avaient eu connaissance de la décision de classement le 15 novembre 2001 au plus tard; au cas où cette décision leur aurait été notifiée ce jour-là, le délai de l'art. 89 al. 1 OJ prenait fin le lundi 17 décembre 2001, date du dépôt de leur second mémoire (cf. art. 32 al. 2 OJ). Aucun élément probant ne permet de qualifier cet acte de tardif. Aussi le mémoire complétif doit-il être considéré comme déposé dans le délai légal.
2.
Dans leur argumentation, les recourants critiquent d'une part la mise à leur charge d'un émolument judiciaire (ch. II du dispositif de la décision attaquée), et d'autre part leur condamnation à payer des dépens à l'Etat de Vaud (ch. III du dispositif). Ils se réfèrent par ailleurs à plusieurs reprises au recours formé contre leur premier permis de construire, devant le Tribunal administratif, par C._____ et D._____, en critiquant la manière dont l'instruction a été menée jusqu'au retrait de ce recours. Or on ne voit pas en quoi cette procédure connexe aurait influencé les frais et dépens mis à la charge des actuels recourants (intimés dans la procédure cantonale).

Il ressort en effet clairement des considérants de la décision attaquée, qui contient une motivation séparée pour chaque recours, que ces frais et dépens concernent uniquement la procédure de recours introduite par le Département des infrastructures.
3.
3.1 Dans la décision attaquée, le Juge instructeur a considéré que les constructeurs (les actuels recourants) devaient s'acquitter d'un émolument correspondant à des « frais de justice réduits » parce qu'ils succombaient. Ils s'étaient en effet engagés à modifier leur projet afin de prendre en compte les conclusions présentées par le Département dans son recours contre l'autorisation de construire, ils avaient déposé de nouveaux plans en vue d'une enquête publique complémentaire et d'une nouvelle décision de la municipalité puis, sur cette base, le Département, fort des assurances données par les constructeurs et satisfait des modifications apportées au projet initial, avait retiré son recours. D'après cette décision, le Département aurait ainsi obtenu gain de cause.

Les recourants ne contestent pas les circonstances du désistement du Département. Dans une argumentation peu claire - dont il est au demeurant douteux qu'elle réponde aux exigences de l'art. 90 al. 1 let. b OJ (cf. ATF 127 I 38 consid. 4 p. 43; 125 I 71 consid. 1c p. 76; 117 Ia 412 consid. 1c p. 414 et les arrêts cités) - ils se plaignent des « retards et complications » de la procédure devant le Tribunal administratif, qui ne leur seraient pas imputables, et ils prétendent qu'ils n'auraient pas succombé mais transigé.
3.2 En cas de retrait du recours, le magistrat instructeur qui doit statuer sur les frais, conformément à l'art. 52 al. 1 LJPA, peut appliquer mutatis mutandis la règle de l'art. 55 al. 1 LJPA, relative à la répartition des frais en cas de liquidation de l'affaire par un arrêt du Tribunal administratif. Selon cette règle, les frais sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent. La décision attaquée se réfère implicitement à cette norme.

En critiquant la mise à leur charge de l'émolument de justice, les recourants se plaignent en définitive d'une application arbitraire, ou contraire à l'art. 9 Cst., de l'art. 52 al. 1 LJPA. En pareil cas, le Tribunal fédéral n'annulera la décision attaquée que si elle méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. En d'autres termes, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue en dernière instance cantonale que si elle est insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. Il ne suffit pas que la motivation de la décision soit insoutenable; encore faut-il qu'elle soit arbitraire dans son résultat (ATF 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 III 438 consid. 3 p. 440; 125 I 166 consid. 2a p. 168; 125 II 10 consid. 3a p. 15, 129 consid. 5b p. 134 et les arrêts cités).
3.3 En l'espèce, on peut considérer qu'en modifiant leur projet de construction en cours de procédure devant le Tribunal administratif, les recourants ont implicitement admis que les griefs du Département étaient au moins partiellement fondés. S'ils n'ont pas à proprement parler succombé, ils ont néanmoins provoqué une modification de la décision municipale, après une enquête publique complémentaire (cf. art. 52 al. 2 LJPA). Il appartenait au Tribunal administratif, en pareil cas, d'apprécier les chances de succès du recours contre le premier permis de construire, et de répartir les frais en fonction de cette appréciation. La décision qu'il a prise sur cette base n'est arbitraire ni dans son principe, ni quant au montant de l'émolument fixé.
4.
4.1 Les recourants se plaignent en outre d'avoir été condamnés à contribuer aux frais d'avocat du Département cantonal. La décision attaquée met en effet à leur charge une indemnité de 1'200 fr. à payer au Département à titre de dépens. Dans ses considérants, elle se borne à retenir que cette autorité cantonale a droit à des dépens, ayant procédé par l'intermédiaire d'un avocat. La question à examiner en premier lieu n'est pas de savoir si les recourants, parce qu'ils ont « succombé », pouvaient être condamnés à des dépens - de même qu'ils ont été condamnés au paiement des frais de justice (art. 55 al. 1 LJPA en relation avec l'art. 52 al. 1 LJPA; cf. supra, consid. 3) -, mais bien de savoir si le droit cantonal permet l'allocation de dépens à l'Etat de Vaud lorsqu'un de ses départements, en tant qu'autorité de surveillance, recourt au Tribunal administratif.
4.2 L'art. 55 al. 1 LJPA pose le principe selon lequel les dépens sont supportés par la ou les parties qui succombent, et l'art. 55 al. 2 LJPA prévoit la possibilité d'allouer des dépens aux communes. Même si cela n'est pas précisé dans la loi - qui mentionne exclusivement les communes comme créancières de l'indemnité -, il est évident que des dépens peuvent être alloués aux particuliers (par opposition aux collectivités publiques, ou aux organismes chargés de tâches de droit public) qui obtiennent gain de cause. La question est plus délicate quand le Tribunal administratif admet les conclusions d'une autorité cantonale.

L'allocation de dépens à la partie qui obtient gain de cause ne découle pas des principes généraux du droit ni des garanties de procédure de la Constitution fédérale; cela relève de la seule législation de procédure (ATF 104 Ia 9 consid. 1 p. 13; arrêt P.1719/1984 in ZBl 86/1985 p. 508 consid. 2a). Il convient donc, en l'espèce, d'interpréter - sous l'angle de l'arbitraire (cf. supra, consid. 3.2) - le texte de l'art. 55 al. 2 LJPA, qui n'est pas clair. En d'autres termes, il faut déterminer si, en mentionnant les communes, le législateur entendait permettre a fortiori l'allocation de dépens à d'autres collectivités publiques, ou s'il voulait plutôt exclure, a contrario, que l'Etat de Vaud puisse être le bénéficiaire de telles indemnités quand l'administration cantonale prend des conclusions dans une procédure de recours.
4.3 L'art. 55 al. 2 LJPA a été adopté à l'occasion d'une révision de la loi, le 26 février 1996. L'exposé des motifs du Conseil d'Etat au sujet de cette révision contient un chapitre intitulé « Frais, dépens et émoluments pour les collectivités publiques » qui évoque le régime précédent ainsi que le but de la nouvelle réglementation (Bulletin du Grand Conseil [BGC], 19 février 1996, p. 4491). Il en ressort que « la jurisprudence des juridictions administratives vaudoises consacre le principe selon lequel l'Etat ne supporte pas de frais et n'obtient pas de dépens lorsque le recours est rejeté » et que le système actuel doit être maintenu car « il n'apparaît pas admissible que l'Etat puisse obtenir des dépens lorsqu'il agit dans le cadre de l'exercice de la puissance publique, sans que ses intérêts pécuniaires soient en jeu » (ibid.). La révision de la loi tendait donc exclusivement à régler l'allocation de dépens à une catégorie de collectivités publiques, à savoir les communes (ibid. et rapport de la commission p. 4534; l'art. 55 révisé a été adopté sans discussion - p. 4549). Il s'ensuit que seule une interprétation a contrario de l'art. 55 al. 2 LJPA est admissible: à l'exception des communes, les collectivités publiques du
droit cantonal agissant dans l'exercice de leurs attributions officielles, sans que leurs intérêts pécuniaires ne soient en jeu, n'ont pas droit à des dépens.
La décision attaquée, en tant qu'elle alloue des dépens à l'Etat de Vaud à la suite du recours d'un de ses Départements agissant dans l'exercice de ses attributions officielles en matière de police des constructions ou de protection des monuments et des sites, est dès lors arbitraire.
5.
Il s'ensuit que le recours de droit public doit être partiellement admis, le ch. III du dispositif de la décision attaquée devant être annulé.

Le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 156 al. 2 OJ). Ni les recourants, qui n'étaient pas assistés d'un avocat, ni le Département cantonal, ni encore la Municipalité de Ferreyres n'ont droit à des dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours de droit public est partiellement admis et le chiffre III du dispositif de la décision prise le 1er novembre 2001 par le Juge instructeur du Tribunal administratif du canton de Vaud est annulé; le recours est rejeté pour le surplus.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire ni alloué de dépens.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux recourants, au mandataire du Département des infrastructures du canton de Vaud, à la Municipalité de la commune de Ferreyres et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 11 mars 2002
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: