Urteilskopf

114 Ia 105

18. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 16 juin 1988 dans la cause société S. contre Tribunal administratif du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 BV, Treu und Glauben; unrichtige Rechtsmittelbelehrung.

Der Rechtsuchende kann eine bezüglich der Beschwerdefrist unrichtige Rechtsmittelbelehrung geltendmachen, wenn er im konkreten Fall sich gutgläubig auf sie verlassen durfte, insbesondere wenn die Unzuständigkeit der Behörde für ihn nicht klar ersichtlich war.

Verletzung dieses Grundsatzes im konkreten Fall dadurch, dass ein Immobilienhändler nach einer fälschlicherweise von unzuständigen Beamten - die sich den Anschein von Zuständigkeit gaben - erteilten Fristerstreckung eine Beschwerde eingereicht hat, die alsdann als unzulässig erklärt wurde.

Regeste (fr):
Art. 4 Cst., bonne foi; indication inexacte des voies de recours.

Le justiciable peut se prévaloir d'une indication erronée quant au délai de recours s'il pouvait, dans les circonstances concrètes de l'espèce, s'y fier de bonne foi, soit, notamment, si l'incompétence de l'autorité ne lui était pas clairement reconnaissable.

Violation de ce principe, en l'espèce, par le fait de juger irrecevable un recours formé tardivement par un promoteur immobilier, sur la base d'une "prolongation" du délai légal de recours "accordée" erronément par des fonctionnaires ayant donné toutes les apparences de leur propre compétence.

Regesto (it):
Art. 4 Cost., buona fede: indicazione inesatta dei rimedi giuridici.

L'interessato può prevalersi di un'indicazione inesatta relativa al termine ricorsuale se, nelle circostanze concrete, poteva in buona fede fondarsi su di essa, in particolare laddove l'incompetenza dell'autorità non gli era chiaramente riconoscibile.

Violazione di questo principio nel caso concreto, per il fatto di dichiarare inammissibile un ricorso proposto tardivamente da un promotore immobiliare in base ad una proroga del termine legale di ricorso accordata erroneamente da funzionari, la cui apparente competenza risultava dal loro comportamento.

Sachverhalt ab Seite 106

BGE 114 Ia 105 S. 106

La société S., qui s'occupe notamment de promotion immobilière, a reçu l'autorisation de construire un mur en béton d'une hauteur de 2 mètres sur la limite séparant quatre parcelles de la commune de Thônex. A l'occasion d'un contrôle, il a été constaté que le mur dépassait la hauteur autorisée et qu'un muret et cinq barrières-butoirs

en béton avaient été érigés sans autorisation. Par décision du 18 mars 1983, le Département des travaux publics, Police des constructions, a ordonné à la société S. de procéder, dans un délai de 30 jours, à l'abaissement du mur à la hauteur de 2 mètres et à la démolition des autres ouvrages. Cette décision mentionnait la possibilité de recourir dans les 30 jours à la Commission de recours instituée par la loi sur les constructions et installations diverses (ci-après: la Commission de recours). L'administrateur de S. a sollicité et obtenu, des deux fonctionnaires de la police des constructions qui s'occupaient de cette affaire, une prolongation au 30 mai 1983 du délai pour recourir. La Commission de recours a déclaré irrecevable le recours formé par la société S. le 30 mai 1983, en raison de sa tardiveté et de l'impossibilité de prolonger le délai de recours qui expirait le 21 avril 1983. Par arrêt du 4 novembre 1987, le Tribunal administratif du canton de Genève a rejeté le recours interjeté par S. contre cette décision. Contre cet arrêt, la société S. a formé, avec succès, un recours de droit public pour violation du principe de la bonne foi.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. La seule question litigieuse en l'espèce est celle de savoir si le principe de la bonne foi autorise la société S. à prétendre qu'elle pouvait valablement recourir auprès de la Commission de recours dans le délai "prolongé" par les fonctionnaires du Département des travaux publics. a) Découlant directement de l'art. 4 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique (ATF 107 Ia 211 consid. 3a), le

principe de la bonne foi donne au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités (ATF 108 Ib 385 consid. b, ATF 105 Ib 159 consid. b, ATF 103 Ia 508). Il le protège donc lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Entre autres conditions - cumulatives - auxquelles la jurisprudence subordonne le recours à cette protection (cf. ATF 109 V 55 et les arrêts cités), il faut que l'administré ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité des assurances et du comportement dont il se prévaut et qu'il ait pris sur cette base des dispositions qu'il ne pourrait modifier sans subir un préjudice (ATF 104 Ib 237 consid. 4, ATF 103 Ia 114, 508 et les arrêts cités). Lorsque ces conditions sont réunies, le principe de la bonne foi l'emporte sur celui de la légalité (cf. ATF 112 Ia 355 consid. cc, ATF 107 V 160 consid. 2) et permet au justiciable de se prévaloir, en particulier, d'une indication erronée de l'autorité quant au délai de recours, s'il pouvait, dans les circonstances concrètes de l'espèce, s'y fier de bonne foi (ATF 113 Ia 229, 112 Ia 310 consid. 3, ATF 111 Ia 357 et les arrêts cités). Même tardif, son recours doit alors être déclaré recevable, conformément à la règle des art. 38 PA et 107 al. 3 OJ, qui est de portée générale (ATF 105 Ib 160 consid. 5, 100 Ib 457/458 consid. 3a, ATF 96 II 72, ATF 96 III 99) et selon laquelle la fausse indication des voies de recours n'entraîne aucun préjudice pour les parties. b) Le Tribunal administratif a nié que le principe de la bonne foi fût applicable en l'espèce, pour les motifs retenus par la Commission de recours et qui étaient les suivants: faisant "profession de promotion immobilière" et "familière des règles applicables en matière d'autorisation de construire", la société S. "était parfaitement à même de comprendre les indications claires figurant dans la décision entreprise et selon lesquelles le recours devait être formé dans les 30 jours"; elle ne pouvait "dès lors sérieusement prétendre avoir cru de bonne foi qu'un fonctionnaire subalterne de la police des constructions était habilité à (prolonger) - en dehors de toute disposition légale un délai de recours impératif". L'une et l'autre autorités ont ainsi admis, en fait, que les deux fonctionnaires du Département avaient accepté de prolonger au 30 mai 1983 le délai de recours. En procédure cantonale, le Département s'est borné à mettre en doute cette version des faits sans la combattre sérieusement, estimant que, "même s'il y a eu erreur

regrettable de la part d'un fonctionnaire", le recours était mal fondé. Cela étant, il n'est plus recevable aujourd'hui à revenir sur ce point de fait, en soutenant, dans ses observations, que le "délai accordé" concernait en réalité uniquement l'exécution des mesures ordonnées et non le recours. c) De la jurisprudence rappelée ci-dessus, il ressort que l'application du principe de la bonne foi ne permet guère de dégager des solutions absolues, valables dans tous les cas. C'est au contraire sur le vu des circonstances concrètes de chaque espèce qu'il y a lieu d'apprécier si le justiciable a reçu des indications ou des assurances et s'il a eu des raisons sérieuses de mettre en doute leur validité. En l'occurrence, la réponse à la première de ces questions résulte clairement des pièces du dossier. La société S. a reçu le 21 mars 1983 la décision de première instance indiquant la faculté de recourir "dans les 30 jours à la commission de recours instituée par la loi sur les constructions". Le 22 mars, son administrateur a eu un entretien au sujet de cette affaire avec deux fonctionnaires de la police des constructions, MM. X. et Y. Le 28 mars 1983, la recourante a adressé une lettre recommandée à ce service; en se référant à cette entrevue, elle sollicitait "afin de nous permettre de réunir les éléments demandés,..., une prolongation au 30 mai prochain du délai de recours devant la commission". L'original de ce document, qui figure au dossier du Département, comporte la mention manuscrite suivante: "Délai accordé pour permettre le relevé des niveaux par un géomètre officiel. Y., 29.3.83." La société S. a toujours affirmé, sans être contredite, que son administrateur a eu, ultérieurement, un entretien téléphonique avec le fonctionnaire X., qui lui a confirmé que "tout est en ordre" et que "le délai est accordé jusqu'au 30 mai 1983". Ces indications sont consignées sur une note manuscrite d'entretien téléphonique datée du 7 avril 1983. Il appert ainsi de ces documents que les fonctionnaires du Département des travaux publics qui s'occupaient de la mesure prise contre la société S. lui ont dit, d'une façon ou d'une autre, que le délai de recours était prolongé ou reporté. La recourante a donc bel et bien reçu des assurances au sens de la jurisprudence. d) Il reste dès lors uniquement à examiner si la recourante - devait, de bonne foi, se rendre compte que l'assurance donnée était fausse et inopérante.

aa) Selon la jurisprudence, la protection de la bonne foi ne peut être exclue que lorsque l'incompétence de l'autorité est clairement reconnaissable (ATF 108 Ib 385 consid. b). Cette question doit s'apprécier en fonction d'éléments objectifs et subjectifs. Au titre des premiers, entrent notamment en considération la nature de l'indication fournie et le rôle apparent du fonctionnaire dont elle émane; mais il y a en outre lieu de tenir compte de la position ou de la qualité, éventuellement particulières, de l'administré ou du justiciable concerné. Quant aux connaissances à attendre du citoyen ordinaire, la jurisprudence du Tribunal fédéral est nuancée. Si nul n'est censé ignorer que le fait de construire sans autorisation peut avoir pour conséquence un ordre de démolition (ATF 111 Ib 224 consid. 6a), on ne saurait en revanche présumer la connaissance de certaines règles de procédure, ni de la compétence et du rôle précis des fonctionnaires qui interviennent ès qualité (ATF 108 Ib 386 consid. c, 101 Ia 100 consid. 3b). S'agissant des voies et formes de recours, une plus grande sévérité sera certes de mise à l'endroit d'un homme de loi qu'à l'égard d'un simple particulier; cependant, le Tribunal fédéral a donné tort à une autorité qui avait déclaré irrecevable un recours non signé, parce qu'elle avait manqué à son devoir d'attirer l'attention de l'avocat sur l'informalité (ATF 114 Ia 20 ss; cf. aussi ATF 111 Ia 169 ss); sous l'angle de l'excès de formalisme, il a en outre protégé diverses inadvertances commises par des avocats (ATF 113 Ia 96 consid. 2 et les arrêts cités). bb) En l'espèce, la recourante a reçu de deux fonctionnaires l'assurance que le délai pour recourir contre la décision rendue par leur propre service était prolongé. En principe, nul juriste n'est censé ignorer qu'aucune autorité, même de recours, n'est habilitée à prolonger un délai légal de recours (cf. art. 22 al. 1 PA et 33 al. 1 OJ). C'est en revanche un fait d'expérience que, non seulement les profanes, mais aussi les fonctionnaires se trompent souvent à ce sujet et, en l'occurrence, les deux agents de la police des constructions

chargés du dossier de la société S. ont à l'évidence regardé eux-mêmes la prolongation ou le report du délai comme possible. On ne saurait d'ailleurs s'étonner outre mesure d'une relative méconnaissance de cette règle, qui est de nature technique et connaît certaines exceptions et atténuations. En particulier, un délai fixé par la loi peut, à certaines conditions, être restitué (cf. art. 24 al. 1 PA et 35 al. 1 OJ);

par ailleurs, il est loisible à l'autorité qui a pris une décision de l'annuler puis de la remplacer par une décision équivalente qui fait partir un nouveau délai de recours; en outre, le juge administratif peut accorder un bref délai supplémentaire pour régulariser un recours qui n'est pas manifestement irrecevable (cf. art. 52 al. 2 PA et 108 al. 3 OJ), voire pour en compléter les motifs (cf. art. 53 PA). Enfin, la confusion n'est pas invraisemblable, de la part d'un non juriste, avec la règle qui autorise l'autorité à prolonger un délai qu'elle a elle-même imparti (cf. art. 22 al. 2 PA et 33 al. 2 OJ). Il est vrai que la recourante est une société qui s'occupe de promotion immobilière et qu'en cette qualité, elle doit être au fait des règles essentielles de la police des constructions et, notamment, des procédures en matière d'autorisation de construire. En revanche, on ne saurait exiger d'elle qu'elle maîtrise tous les problèmes de procédure de recours, qui ne relèvent sans doute pas de sa pratique quotidienne. Or, comme on l'a vu, la simplicité de la règle qui veut qu'un délai légal ne puisse être prolongé n'est qu'apparente. Il serait dès lors excessivement rigoureux de reprocher à la recourante de n'avoir pas su, mieux que les deux fonctionnaires qui l'ont accordée, que la prolongation du délai de recours était légalement inopérante. cc) Ces deux agents du Département des travaux publics étaient ceux-là mêmes qui étaient chargés du dossier de la recourante et qui ont eu une entrevue, puis un entretien téléphonique, avec son administrateur. A la demande de prolongation du délai de recours, formulée par lettre recommandée, ils ont réagi eux-mêmes, par une annotation sur cette lettre puis par une réponse positive donnée oralement, ce qui suffit au regard de la jurisprudence (ATF 105 Ib 159 consid. b, ATF 99 Ib 102 /103, ATF 98 Ib 504). Ils ont ainsi donné toutes les apparences de leur propre compétence; pour la recourante, à tout le moins, leur incompétence ne pouvait être manifeste (cf. ATF 108 Ib 385 consid. b).
e) Il résulte de ce qui précède que la recourante ne saurait se voir imputer à faute de s'être fiée aux indications de fonctionnaires qu'elle avait de bonne raison de tenir pour compétents. En refusant de l'admettre, le Tribunal administratif a méconnu le principe de la bonne foi, en sorte que le présent recours doit être admis.