Urteilskopf

117 Ia 522

81. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 30 octobre 1991 dans la cause G. contre Conseil d'Etat du canton de Vaud et Municipalité de Mies (recours de droit public).
Regeste (de):
Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Anspruch auf einen unabhängigen und unparteiischen Richter.

1. Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK untersteht grundsätzlich der Voraussetzung der Erschöpfung des kant. Instanzenzuges. Neue rechtliche Vorbringen sind nur zulässig, wenn die letzte kant. Behörde freie Prüfungsbefugnis und das Recht von Amtes wegen anzuwenden hatte; der Beschwerdeführer hat sich indes gemäss Treu und Glauben zu verhalten (E. 3a).

2. Eine Streitigkeit über das Verbot einer in einer Bauzone gelegenen Liegenschaft betrifft die Ausübung des Eigentumsrechts und ist daher den zivilrechtlichen Ansprüchen und Verpflichtungen im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zuzuordnen. Da der Kanton Waadt darauf verzichtet hat, sich auf die neue auslegende Erklärung des Bundesrates zu dieser Bestimmung zu berufen, wird der Vollzug keiner seiner kant. Vorschriften durch Verwaltungsakt vom Anwendungsbereich des Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausgenommen. Der Eigentümer hat somit Anspruch darauf, dass seine Sache von einem unabhängigen und unparteiischen Richter beurteilt wird: an dieser Voraussetzung fehlt es, wenn eine kantonale Regierung über eine Beschwerde gegen einen Entscheid einer Gemeindeexekutive befindet. Das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde vermag den Mangel des kant. Verfahrens nicht zu heilen (E. 3b und E. 3c).

Regeste (fr):
Art. 6 par. 1 CEDH; exigence d'un juge indépendant et impartial.

1. Le recours de droit public pour violation de l'art. 6 par. 1 CEDH est en principe soumis à la règle de l'épuisement des instances cantonales. Des moyens nouveaux peuvent être admis lorsque l'autorité cantonale de dernière instance disposait d'un libre pouvoir d'examen et devait appliquer le droit d'office; le recourant doit cependant agir conformément à la bonne foi (consid. 3a).

2. Une contestation relative au droit de réaliser une construction sur son terrain situé en zone à bâtir est déterminante pour l'exercice du droit de propriété et elle porte sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH. Comme le canton de Vaud a renoncé à se prévaloir de la nouvelle déclaration interprétative du Conseil fédéral relative à cette disposition conventionnelle, l'application d'aucune norme du droit vaudois par une autorité administrative n'est soustraite à ses exigences. Le propriétaire a ainsi droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial: cette garantie n'est pas respectée lorsque le gouvernement cantonal statue sur un recours contre une décision municipale. La voie du recours de droit public ne permet pas de remédier au défaut de la procédure cantonale (consid. 3b et consid. 3c).

Regesto (it):
Art. 6 n. 1 CEDU; esigenza di un tribunale indipendente e imparziale.

1. Il ricorso di diritto pubblico per violazione dell'art. 6 n. 1 CEDU sottostà generalmente al principio dell'esaurimento delle istanze cantonali. Nuove censure sono proponibili se l'autorità cantonale di ultima istanza fruiva di libera cognizione ed era tenuta ad applicare il diritto d'ufficio; il ricorrente deve comunque agire conformemente al principio della buona fede (consid. 3a).

2. Una contestazione relativa al diritto di realizzare una costruzione sul proprio terreno situato in zona edificabile è determinante per l'esercizio del diritto alla proprietà e riguarda diritti e doveri di carattere civile ai

sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU. Dato che il Canton Vaud ha rinunciato a prevalersi della nuova dichiarazione interpretativa del Consiglio federale relativa a questa disposizione convenzionale, l'applicazione delle norme del diritto vodese da parte di un'autorità amministrativa deve soddisfare le esigenze poste dall'art. 6 n. 1 CEDU. Il proprietario ha quindi diritto a che la sua causa sia giudicata da un tribunale indipendente e imparziale: questa garanzia non è rispettata quando il governo cantonale statuisce su un gravame contro una decisione municipale. Il ricorso di diritto pubblico non permette di sanare il difetto della procedura cantonale (consid. 3b e consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 523

BGE 117 Ia 522 S. 523

La Municipalité de Mies a délivré un permis de construire sur une parcelle dont l'architecte G. est un des copropriétaires, pour la réalisation d'un bâtiment nouveau de onze appartements et la transformation en logement d'une annexe existante. Cette autorisation était subordonnée à "l'inscription d'une mention de précarité au registre foncier", le bâtiment existant à transformer étant implanté en bordure d'une route cantonale. En effet, conformément à l'art. 72 de la loi vaudoise du 25 mai 1964 sur les routes (LR), une distance de 15 m par rapport à l'axe de la route doit, dans une telle situation, être observée lors de la construction, de la reconstruction ou de la transformation de tout bâtiment. L'art. 82 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) dispose toutefois que les bâtiments frappés d'une limite des constructions peuvent être transformés partiellement ou agrandis "moyennant une convention

BGE 117 Ia 522 S. 524

préalable de précarité passée entre le propriétaire et l'autorité compétente, par laquelle le propriétaire s'engage à renoncer, en cas d'expropriation, à réclamer la plus-value résultant des travaux", convention qui fait l'objet d'une mention au registre foncier; cette disposition précise encore que "la reconstruction empiétant sur une limite des constructions n'est pas autorisée" (art. 82 let. c LATC). Les propriétaires de la parcelle et la municipalité ont signé une convention de précarité en vue de la transformation de l'annexe existante. Le 19 octobre 1988, constatant que le bâtiment existant avait été démoli et que sa reconstruction avait été amorcée, la municipalité a signalé à G. que ces travaux n'étaient pas conformes au permis délivré et elle en a ordonné la suppression. G. a déposé un recours contre cette décision auprès de la Commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après: la commission cantonale), qui, statuant le 19 avril 1989, l'a déclaré irrecevable, car déposé tardivement. Le 27 juin 1989, la municipalité a constaté que, vu ce prononcé, sa décision du 19 octobre 1988 ordonnant la remise en état était définitive; elle a fixé un délai d'exécution au 31 juillet 1989. G. lui a soumis le 11 juillet 1989 un dossier en vue de l'ouverture d'une enquête publique destinée à régulariser la démolition et la reconstruction (déjà partiellement effectuée) du bâtiment. Le 20 juillet 1989, la municipalité a confirmé son ordre de démolition. Ensuite, sur nouvelle demande de G., la municipalité lui a répondu qu'elle déposait ses plans à l'enquête publique du 22 août au 12 septembre 1989, mais que cette démarche ne remettait pas en cause l'ordre de démolition, qu'elle avait décidé de faire exécuter par substitution dès le 11 septembre 1989. G. a déposé le 1er septembre 1989 un recours auprès de la commission cantonale, en se plaignant essentiellement de l'attitude contradictoire de la municipalité, exigeant simultanément pour le même ouvrage une nouvelle mise à l'enquête et sa démolition. A l'issue de l'enquête publique, le 26 septembre 1989, la municipalité a constaté que la reconstruction du bâtiment violait l'art. 82 LATC et elle a refusé le permis. G. a adressé le 6 octobre 1989

un nouveau recours à la commission cantonale, en se plaignant d'une violation des principes de la bonne foi et de la proportionnalité. La commission cantonale a joint les deux recours et a décidé, par prononcé incident, de les transmettre au Conseil d'Etat pour qu'il statue sur la compétence pour l'instruction. Le Conseil d'Etat a admis sa compétence. Puis, statuant le 13 février 1991, cette

BGE 117 Ia 522 S. 525

autorité a déclaré irrecevable le recours formé contre la décision du 23 août 1989, les griefs soulevés étant à ses yeux dirigés en réalité contre l'ordre de démolition du 19 octobre 1988, définitif et exécutoire. Le Conseil d'Etat a en outre rejeté le recours formé contre le refus du permis de construire du 26 septembre 1989, au motif que les travaux étaient contraires aux dispositions de la loi cantonale sur les routes et que la décision municipale ne violait pas les principes de la proportionnalité et de la bonne foi. Agissant par la voie d'un recours de droit public pour violation des art. 4 Cst. et 6 par. 1 CEDH, G. demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat. Le Tribunal fédéral a admis le recours dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Le recourant fait valoir que le Conseil d'Etat, qui a statué sur ses recours, n'est pas un tribunal indépendant. Il se plaint d'une violation de l'art. 6 par. 1 CEDH, aux termes duquel "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle". Ce moyen n'a à aucun moment été invoqué devant les autorités cantonales et le recourant n'a pas contesté la compétence du Conseil d'Etat au cours de l'instruction. a) Les griefs de violation des droits constitutionnels consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme sont soumis à l'épuisement des instances cantonales (ATF 116 Ia 439 consid. 4a, ATF 101 Ia 68 /69). La jurisprudence admet cependant la recevabilité de moyens de droit nouveaux dans un recours de droit public soumis à cette condition, lorsque l'autorité cantonale de dernière instance disposait d'un libre pouvoir d'examen et devait appliquer le droit d'office (ATF 115 Ia 184 consid. 2). Cette exception vaut pour tous les griefs dont le contenu ne se confond pas avec l'arbitraire (ATF 113 Ia 339), en particulier pour le grief soulevé en l'espèce (ATF 115 Ia 185 consid. 2). Le comportement du recourant doit cependant être conforme à la règle de la bonne foi. C'est pourquoi celui qui ne soulève pas devant l'autorité de dernière instance cantonale un moyen lié au déroulement de la procédure,

BGE 117 Ia 522 S. 526

ayant trait par exemple à la composition régulière du tribunal, ne peut plus le soulever devant le Tribunal fédéral (ATF 114 Ia 348 consid. c et d, ATF 114 V 62 consid. b, ATF 112 Ia 339 consid. 1). Une solution contraire favoriserait des manoeuvres dilatoires (ATF 117 Ia 495 consid. 2a).

G. a adressé ses deux recours à la commission cantonale, se conformant ainsi aux indications de la munici-

palité au sujet des voies de droit. Le Conseil d'Etat, à qui les dossiers des causes ont été transmis le 14 mars 1990, a examiné d'office et librement la question de la compétence, ce qu'il était seul habilité à faire en vertu de l'art. 19 LATC. Il a admis sa compétence le 22 mars 1990, sans notifier aux parties de décision formelle à cet égard. Préalablement, en transmettant les dossiers au Conseil d'Etat et après une séance d'instruction, la commission cantonale avait rendu un "prononcé incident"; cette décision ne tranchait toutefois aucune question de compétence et le recourant n'avait aucun motif de la contester. Ensuite, on ne saurait reprocher au recourant de n'avoir pas attiré l'attention de l'autorité intimée sur le fait que la procédure cantonale ne serait éventuellement pas conforme aux exigences du droit conventionnel. En effet, le Conseil d'Etat a retenu d'emblée que seule la législation sur les routes était en cause et l'art. 84 LR ne permet pas d'autre interprétation quant à la compétence pour statuer sur un recours; aucune voie de droit devant une autorité juridictionnelle distincte n'était ouverte selon les règles cantonales en vigueur. Le recourant n'avait dès lors aucun moyen, dans la procédure cantonale, d'invoquer efficacement l'art. 6 par. 1 CEDH et il a agi de bonne foi. Partant, les griefs de nature formelle qu'il soulève sont recevables, quoique étant nouveaux. b) En déposant son instrument de ratification, le 28 novembre 1974, la Suisse a formulé une déclaration interprétative relative à l'art. 6 par. 1 CEDH, selon laquelle la garantie d'un procès équitable, en ce qui concerne soit les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, soit le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre la personne en cause, vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de tels droits ou obligations ou à l'examen du bien-fondé d'une telle accusation. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que cette déclaration constituait une réserve de caractère général prohibée par l'art. 64 par. 1 in fine CEDH, dès lors que les termes "contrôle judiciaire final" ne permettaient pas de mesurer exactement la

portée de l'engagement de la Suisse. En outre, la déclaration était formellement viciée parce qu'elle n'était pas complétée par le "bref exposé de la loi en cause" exigé par l'art. 64 par. 2 CEDH. En définitive, elle n'était pas valable (arrêt Belilos, Publications de la Cour européenne, Série A, vol. 132, par. 50 ss). Considérant que cet arrêt ne concernait que le domaine pénal et que la déclaration interprétative demeurait applicable en matière civile, le Conseil fédéral en a modifié la teneur, avec effet au 29 avril 1988; elle est désormais la suivante (RS 0.101):
"Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'art. 6, paragraphe 1, de la Convention, en ce qui concerne les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de tels droits ou obligations. Par "contrôle judiciaire final", au sens de cette déclaration, il y a lieu d'entendre un contrôle limité à l'application de la loi, tel qu'un contrôle de type cassatoire." Le Conseil fédéral a ensuite communiqué la liste et un bref exposé des dispositions législatives fédérales et cantonales couvertes, avec effet au 29 avril 1988, par la déclaration interprétative relative à l'art. 6 par. 1 CEDH formulée le 28 novembre 1974 et précisée à la suite de l'arrêt Belilos (RO 1989 p. 276). Cette liste comporte des dispositions du droit fédéral (art. 43 al. 2, 68, 83, 84 et 105 al. 2 OJ; art. 44 ss, 71 et 79 PA) et de diverses législations cantonales. Le canton de Vaud a pour sa part renoncé à se prévaloir de la déclaration interprétative: il s'ensuit qu'aucune disposition de sa législation n'est écartée du champ d'application de l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 115 Ia 71). En outre, saisi, comme en l'espèce, d'un recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst., le Tribunal fédéral ne revoit que sous l'angle de l'arbitraire la constatation des faits décisifs et l'application du droit cantonal. Cette voie de recours extraordinaire ne permet pas de remédier au défaut éventuel de la procédure cantonale (ATF 117 Ia 192, 386 consid. 5c, ATF 115 Ia 69 /70 consid. 2c, 187 consid. 5). c) Il est constant que le Conseil d'Etat, qui a rendu la décision attaquée, n'est pas un tribunal indépendant. Dès lors, il convient d'examiner s'il s'agit en l'espèce, comme le recourant le prétend, d'une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH. aa) La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas défini d'une manière générale et abstraite la notion de "contestation sur

des droits et obligations de caractère civil". La contestation, qui doit être réelle et sérieuse, peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou sur les modalités de son exercice; l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour un tel droit (arrêt Benthem du 23 octobre 1985, Série A, vol. 97, par. 32; arrêt Skärby du 28 juin 1990, Série A, vol. 180-B, par. 27; cf. ATF 115 Ia 68 et la jurisprudence européenne citée). La notion de "droits et obligations de caractère civil" est une notion autonome de la Convention qui ne peut être interprétée par simple référence au droit interne de l'Etat. Cependant, pour déterminer concrètement le caractère civil du droit en cause, la Cour européenne se réfère à la législation de l'Etat concerné: un droit sera ainsi considéré comme étant ou non de caractère civil en fonction non de la qualification juridique mais du contenu matériel et des effets que lui confère le droit interne de l'Etat (arrêt König du 28 juin 1978, Série A, vol. 27, par. 88-89). La Cour européenne écarte l'interprétation étroite de cette notion et juge de manière constante qu'elle ne concerne pas seulement les contestations de droit privé au sens classique, c'est-à-dire entre des particuliers, ni entre un particulier et l'Etat agissant comme personne privée soumise au droit privé. La contestation peut concerner un acte administratif pris par une autorité dans l'exercice de la puissance publique et l'art. 6 par. 1 CEDH s'applique à toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé (arrêt König précité, par. 90 et 94; arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971, Série A, vol. 13, par. 94; cf. OLIVIER DUGRIP, L'applicabilité de l'article 6 de la CEDH aux juridictions administratives, RUDH 1991, p. 342 ss). bb) Selon la jurisprudence de la Cour européenne, les contestations dont l'issue est déterminante pour l'exercice du droit de propriété entrent dans le champ d'application de l'art. 6 par. 1 CEDH. C'est par exemple le cas de la procédure d'expropriation (cf. arrêts Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, Série A, vol. 52, par. 79 ss; Boden du 27 octobre 1987, Série A, vol. 125-B, par. 29 et 32) ainsi que des décisions prises par l'autorité administrative à l'occasion d'une opération de remembrement ou d'une transaction immobilière (arrêts Erkner et Hofauer du 23 avril 1987, Série A, vol. 117-B, par. 62; Ringeisen précité, par. 94; Sramek du 22 octobre 1984, Série A, vol. 84, par. 34). La Cour européenne a par ailleurs reconnu le caractère civil du droit d'un propriétaire d'exploiter une gravière sur son terrain, la procédure

de retrait du permis d'exploitation devant ainsi satisfaire aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH (arrêt Fredin du 18 février 1991, Série A, vol. 192, par. 63). Dans une décision du 6 mai 1982 déclarant irrecevable une requête X. c. Suisse (DR 28 p. 248), la Commission européenne des droits de l'homme a considéré que toute limitation apportée par les autorités à la jouissance du droit de propriété n'entraînait pas l'application de l'art. 6 par. 1 CEDH en cas de contestation, et que la législation sur la police des constructions - notamment les normes relatives à la hauteur des bâtiments - n'était pas génératrice de rapports juridiques, entre les propriétaires et l'Etat, de caractère civil au sens de la Convention; il s'agissait dans cette espèce d'un ordre de démolition concernant la partie supérieure d'un bâtiment, soit, selon la Commission, d'une mesure d'exécution nécessaire au respect des normes de police des constructions et non d'une décision portant sur des droits et obligations de caractère civil. Cependant, dans un arrêt rendu en 1989, la Cour européenne a retenu que le droit d'un propriétaire à construire sur son terrain revêtait un caractère civil, nonobstant la généralité des interdictions de construire et le double fait que la planification relève du droit public et qu'une interdiction de bâtir représente un élément nécessaire de l'aménagement urbain (arrêt Allan Jacobsson du 25 octobre 1989, Série A, vol. 163, par. 73). Enfin, dans l'affaire Skärby, une dérogation pour construire une maison dans une zone réservée à un parc naturel avait été refusée: la Cour a constaté que le litige avait trait au droit de choisir l'emplacement d'un nouveau bâtiment, droit consacré par la législation suédoise bien qu'assujetti aux exigences de l'aménagement

du territoire; malgré la possibilité du refus de la dérogation, une contestation, au sens de l'art. 6 CEDH, pouvait donc surgir quant à la légalité d'une décision touchant à ce droit, qui revêt un caractère civil (arrêt Skärby précité, par. 28 et 29). Le Tribunal fédéral s'est fondé sur l'interprétation donnée par la Cour européenne à l'art. 6 par. 1 CEDH pour admettre qu'une contestation relative à la procédure cantonale d'expropriation - non seulement sur le montant de l'indemnité, mais aussi sur le principe de la mesure (ATF 115 Ia 69 consid. 2c; cf. aussi ATF 112 Ib 177, ATF 111 Ib 231) - ou portant sur l'exercice d'un droit de préemption de l'Etat, tombait sous le coup de cette disposition (ATF 114 Ia 19). Il a statué dans le même sens à propos d'un plan d'affectation spécial désignant les surfaces nécessaires à l'aménagement d'un stand de tir et dont l'approbation conférait à l'autorité

compétente le droit d'exproprier les parcelles concernées (ATF 114 Ia 127 consid. 4c). cc) G. a recouru, en procédure cantonale, contre la décision de la municipalité annonçant l'exécution par substitution de travaux de démolition (décision du 23 août 1989) et contre le refus municipal subséquent d'accorder une autorisation pour régulariser la situation du bâtiment reconstruit (décision du 26 septembre 1989). Selon le Conseil d'Etat, la contestation ne porte pas sur l'ordre de démolition lui-même, qui a été rendu le 19 octobre 1988 et qui n'a pas été attaqué directement en temps utile. Quant à l'exécution de cette mesure, le Conseil d'Etat s'est demandé si la dernière décision municipale sur la demande de permis de construire n'annulait pas la décision du 23 août 1989, mais il a laissé cette question indécise. Dans les circonstances de l'espèce, il faut considérer que l'exécution de l'ordre de démolition était suspendue jusqu'à droit connu sur la nouvelle demande d'autorisation, demande que la municipalité a déposée à l'enquête publique et qu'elle avait même suscitée le 9 novembre 1988. La contestation porte sur le droit de G. de réaliser un bâtiment sur un terrain dont il est l'un des propriétaires - plus précisément sur les modalités de construction - et en conséquence, dans la présente espèce, sur la possibilité de conserver un bâtiment déjà érigé; cette contestation est déterminante pour l'exercice de ce droit de construire, qui a un caractère civil au sens de la jurisprudence de la Cour européenne relative à l'art. 6 par. 1 CEDH (cf. particulièrement arrêt Skärby précité). Le recours de droit public doit donc être admis pour violation de cette disposition.