Urteilskopf

92 I 13

4. Arrêt du 16 février 1966 dans la cause Daouchi contre Conseil d'Etat du canton de Vaud.
Regeste (de):
Art. 88 OG. Art. 4 BV. Formelle Rechtsverweigerung.

1. Der Ausländer ist zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des aus Art. 4 BV folgenden Rechts, die im Gesetz vorgesehenen Rechtsmittel zu ergreifen, legitimiert, und zwar selbst dann, wenn ihm in der Sache selbst die Legitimation abgeht (Erw. 1).

2. Auf dem Gebiet des Prozessrechts stellt der Formalismus eine formelle Rechtsverweigerung dar, wenn er übertrieben wird, d.h. wenn er sich durch kein schutzwürdiges Interesse rechtfertigen lässt und die Durchführung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert (Erw. 2).

3. Einen solchen Formalismus begeht die kantonale Rechtsmittelinstanz, die auf ein Rechtsmittel mangels Einreichung der nach Gesetz erforderlichen Vollmacht des Anwalts nicht eintritt, undzwar ohne dem Rekurrenten eine kurze Frist zur Behebung des Mangels zu setzen, obwohl das Rechtsmittel am zweiten Tag der Frist bei der Rechtsmittelinstanz einging und der Mangel hätte behoben werden können (Erw. 2).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ. Art. 4 Cst., déni de justice formel.

1. L'étranger a qualité pour former un recours de droit public fondé sur une violation du droit, que confère l'art. 4 Cst., de déposer les recours prévus par la loi, et cela même si, sur le fond de la cause, il n'est pas légitimé à saisir la Chambre de droit public (consid. 1).

2. En matière de procédure, le formalisme constitue un déni de justice formel lorsqu'il devient excessif, c'est-à-dire qu'il n'est imposé par la protection d'aucun intérêt et qu'il complique d'une manière insoutenable l'application du droit matériel (consid. 2).

3. Tombe dans un tel formalisme la juridiction cantonale de recours qui déclare irrecevable un recours non accompagné de la procuration exigée par la loi, et cela sans impartir un bref délai au recourant pour réparer l'informalité, alors que le recours est parvenu à l'autorité le second jour du délai et que l'irrégularité aurait pu être corrigée (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 88 OG. Art. 4 CF. Diniego di giustizia formale.

1. Lo straniero ha veste per interporre un ricorso di diritto pubblico fondato su una violazione del diritto, conferito dall'art. 4 CF, di deporre i ricorsi previsti dalla legge; ha tale veste anche quando, nel merito, non sarebbe legittimato ad adire la Camera di diritto pubblico (consid. 1).

2. Nella procedura, il formalismo costituisce un diniego di giustizia formale quando diventa eccessivo, cioè quando non è imposto dalla protezione di nessun interesse e complica in modo insostenibile l'applicazione del diritto materiale (consid. 2).

3. Cade in un simile formalismo la giurisdizione cantonale di ricorso che dichiara irricevibile un ricorso non accompagnato dalla procura richiesta dalla legge, e ciò senza assegnare al ricorrente un breve termine per rimediare al vizio, mentre il ricorso è pervenuto all'autorità il secondo giorno del termine e l'irregolarità avrebbe

potuto essere corretta (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 14

BGE 92 I 13 S. 14

A.- Dlle Messaouda Daouchi est ressortissante française. Le 12 novembre 1965, elle fut l'objet d'une décision d'expulsion du territoire suisse prise par le Département de justice et police du canton de Vaud. Elle en reçut notification le 18 novembre 1965. Le lendemain, l'avocat Pierre de Chastonay, à Sierre, déclarant agir au nom de dlle Daouchi, recourut contre cette décision au Conseil d'Etat du canton de Vaud. Il ne joignit point de procuration au recours. Le 3 décembre 1965, le Conseil d'Etat écarta celui-ci préjudiciellement en bref par les motifs suivants:
En vertu de l'art. 4 al. 2 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 15 septembre 1952 fixant la procédure pour les recours administratifs (APRA), le recours "est signé par le recourant ou par son mandataire, lequel doit joindre sa procuration au recours". En l'espèce, l'avocat de Chastonay n'a pas joint sa procuration au recours et il ne l'a pas envoyée séparément avant l'expiration du délai de recours. Il est vrai qu'en vertu de l'art. 4 al. 3 APRA, "les avocats pratiquant dans le canton peuvent signer les recours sans procuration, sauf à justifier de leurs pouvoirs, s'ils en sont requis". Toutefois, cette disposition n'est pas applicable en l'espèce, puisque l'avocat de Chastonay a son étude à Sierre et ne figure pas sur la liste des avocats d'autres cantons admis à pratiquer régulièrement dans le canton de Vaud.

BGE 92 I 13 S. 15

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, dlle Daouchi requiert le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat. Elle invoque l'art. 4 Cst. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Selon la jurisprudence, l'étranger a qualité pour former un recours de droit public fondé sur une violation de l'art. 4 Cst. lorsqu'il se plaint d'un déni de justice consistant en une atteinte à des droits que l'art. 4 Cst. confère au particulier sans égard à sa nationalité (RO 91 I 49). L'art. 4 Cst. donne au plaideur le droit notamment de déposer les recours prévus par la loi. Le Tribunal fédéral l'a jugé à propos des recours du prévenu en matière pénale (RO 47 I 230, 49 I 226); mais ce principe est également applicable aux recours en matière administrative; il interdit à la juridiction de recours de refuser l'entrée en matière par des motifs incompatibles avec l'art. 4 Cst.; il s'applique à tout justiciable, sans égard à sa nationalité. En l'espèce, c'est précisément la violation de ce droit qu'allègue la recourante, car elle reproche au Conseil d'Etat d'avoir basé sa décision d'irrecevabilité sur des règles de procédure inadmissibles au regard de l'art. 4 Cst. Elle a dès lors qualité pour recourir, bien qu'elle soit étrangère. Il est vrai que, sur le fond, il s'agit d'une affaire d'expulsion régie par la loi fédérale du 26 mars 1931, sur le séjour et l'établissement des étrangers, et que, conformément à la jurisprudence, la recourante n'aurait pas qualité pour former un recours de droit public fondé sur l'application arbitraire de cette loi (RO 91 I 49/50). Or le Tribunal fédéral a déjà jugé à plusieurs reprises que celui qui n'a pas qualité quant

au fond n'a pas qualité non plus pour se plaindre d'irrégularités de procédure (RO 74 I 168, 89 I 209 et 279). Toutefois, selon l'opinion la plus récente du Tribunal fédéral, cette dernière jurisprudence n'est pas applicable lorsque l'irrégularité de procédure a pour objet un droit découlant directement de l'art. 4 Cst., tel le droit des parties d'être jugées par une autorité régulièrement constituée, de participer à l'administration d'une preuve ou d'être traitées dans le procès de manière égale (RO 90 I 66, 91 I 91). En l'espèce, l'irrégularité de procédure alléguée a pour objet le droit de former les recours prévus par la loi, c'est-à-dire un droit découlant directement de l'art. 4 Cst. La recourante a

BGE 92 I 13 S. 16

donc qualité pour agir, alors même qu'elle ne serait pas autorisée à former un recours de droit public contrela décision d'expulsion.

2. L'art. 4 Cst. n'interdit pas, en matière de procédure, un certain formalisme, dans la mesure nécessaire pour assurer le déroulement régulier de l'instance et garantir la sécurité du droit matériel. Cependant la procédure n'est pas une fin en soi. Elle tend à permettre d'appliquer le droit matériel. Elle ne saurait par le jeu de ses propres règles aboutir à rendre cette application difficile à l'excès, voire à l'empêcher. C'est pourquoi le Tribunal fédéral a jugé à maintes reprises déjà qu'en matière de procédure, un formalisme excessif, que la protection d'aucun intérêt ne justifie et qui complique d'une manière insoutenable l'application du droit matériel, équivaut à un déni de justice formel condamné par l'art. 4 Cst. (RO 81 I 118, 85 I 209, 86 I 9/10, 87 I 9). En l'espèce, la recourante soutient que le Conseil d'Etat ne pouvait, sans violer l'art. 4 Cst., "interdire d'emblée" à son mandataire "de signer le recours interjeté sans procuration". Selon toute vraisemblance, elle entend dire ainsi que l'art. 4 Cst. obligerait l'autorité cantonale, avant de déclarer le recours irrecevable, à fixer à l'avocat un délai pour corriger l'informalité commise. L'art. 4 al. 2 APRA prescrit au mandataire de joindre sa procuration au recours. Le Conseil d'Etat considère ce texte comme une règle de procédure essentielle et il sanctionne son inobservation par l'irrecevabilité du recours. En soi, l'exigence de la procuration est légitime. La juridiction de recours doit en effet pouvoir vérifier que le signataire du mémoire est autorisé à agir. Or elle ne le peut sans avoir en main le document qui constate l'existence du contrat de mandat. En revanche, il est très douteux que le système consistant à exiger le dépôt de la procuration avec le recours et à sanctionner la violation de cette règle par une décision d'irrecevabilité prononcée sans autre formalité soit conforme à l'art. 4 Cst. Le contrôle, nécessaire sans doute, des pouvoirs du mandataire n'exige pas une solution aussi rigoureuse. Si, dans une affaire donnée, le Conseil d'Etat estime devoir procéder à une telle vérification, il lui suffit d'inviter le mandataire qui n'aurait pas encore envoyé sa procuration à la produire dans un bref délai sous peine d'irrecevabilité du recours. Point n'est besoin cependant de trancher définitivement la question et d'affirmer aujourd'hui

BGE 92 I 13 S. 17

déjà que la sanction de l'irrecevabilité ne peut jamais être prononcée sans fixation préalable d'un délai; car les circonstances de la présente espèce sont telles que, même si le système de l'art. 4 al. 2 APRA pouvait être admis dans certaines hypothèses, il n'en serait pas moins indéfendable dans le cas particulier. En effet, la recourante a reçu notification de la décision d'expulsion le 18 novembre 1965. Elle avait un délai de recours de dix jours (art. 4 al. 1 APRA)), qui commençait à courir le 19 novembre 1965 et expirait le 29 novembre 1965. Son mandataire a agi le premier jour du délai et le mémoire est parvenu au Conseil d'Etat le lendemain. La plus grande partie du délai restait donc à courir. En outre, dans la décision attaquée et dans sa réponse, le Conseil

d'Etat laisse clairement entendre que, conformément à sa pratique, il n'aurait pas déclaré le recours irrecevable si la procuration avait été produite au moins durant le délai de recours. Le conseil de la recourante aurait eu ainsi tout le temps de corriger l'irrégularité qu'il avait commise. En ne l'en informant pas, fût-ce par un simple appel téléphonique de l'un de ses employés, le Conseil d'Etat a violé l'art. 4 Cst. En effet - les principes découlant de cette disposition l'exigent - si une informalité propre à entraîner l'irrecevabilité d'un recours administratif est commise, mais qu'elle peut encore valablement être corrigée, l'administration est tenue d'en informer le justiciable. En demeurant passive puis en prenant prétexte de l'irrégularité pour déclarer le recours irrecevable, elle fait preuve d'un formalisme inutile. De plus, sans raisons suffisantes, elle rend une décision qui revient en réalité à priver l'administré du droit de former les recours prévus par la loi; car ce droit comprend celui d'exiger que le recours soit examiné quant au fond lorsque sont remplies les conditions de recevabilité que l'art. 4 Cst. permet de poser.

3. Le recours doit être admis déjà par les motifs qui précèdent. Il est inutile dès lors de rechercher s'il devrait l'être aussi en raison de l'inégalité de traitement que l'art. 4 al. 3 APRA crée entre les avocats pratiquant dans le canton de Vaud et ceux qui exercent leur profession ailleurs.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet le recours et annule la décision attaquée.