

Examens d'avocats 2021 I – épreuve de droit public

Ce cas est inspiré d'un arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (GE.2020.0007 du 25 septembre 2020)

1. *Comment qualifiez-vous les rapports entre Allô SA et Altus SA ? De quels domaines du droit relèvent-ils ? Quels en sont les impacts sur la présente procédure ? (1.5 pts)*

Il est attendu des candidats qu'ils qualifient les rapports entre Allô SA et Altus SA comme relevant du droit privé, soit du contrat de mandat. Il s'agit de rapports de représentation, et dans la mesure où ils concernent des procédures du droit des constructions, de représentation administrative.

De manière générale, les parties peuvent en procédure administrative vaudoise se faire représenter (art. 16 LPA-VD). La loi ne restreint pas la représentation, y compris professionnelle, devant les autorités administratives et de justice administrative (art. 4 et 5 LPA-VD). Le représentant doit justifier de ses pouvoirs par une procuration écrite s'il en est requis (art. 16 al. 3 LPA-VD). Des prescriptions particulières existent en matière de permis de construire. Selon l'art. 73 al. 1 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; BLV 700.11.1) les plans, le questionnaire général et les pièces annexes sont signés par leur auteur, le propriétaire du fonds et, le cas échéant, par le promettant-acquéreur et le maître de l'ouvrage. Si les circonstances le justifient, ces derniers peuvent donner une procuration au mandataire. Celle-ci doit être jointe au dossier (al. 1). Le questionnaire général, les questionnaires particuliers et leurs annexes sont saisis par le requérant ou son mandataire sur le site Internet officiel de la CAMAC (al. 1bis).

Tant l'art. 16 LPA-VD que l'art. 73 RLATC ne font qu'autoriser la représentation devant les autorités administratives. Pour le surplus, les rapports entre une partie et son mandataire relèvent du droit privé et non du droit public cantonal. La jurisprudence a d'ailleurs dénié la qualité pour recourir aux architectes qui s'opposent à un projet au motif qu'ils sont les auteurs des plans et qu'ils ont précédemment agi en tant que mandataires du maître de l'ouvrage au sens de l'art. 73 RLATC (arrêt CDAP AC.2011.0161 du 28 novembre 2011, consid. 1 et réf. citées; arrêts TA AC.2000.0163 du 6 novembre 2000; AC.2000.0124 du 9 novembre 2000).

L'autorité administrative doit prendre acte de l'existence d'un rapport de représentation – notamment lorsqu'une procuration est produite, ce qui est toujours le cas s'agissant des procédures de permis de construire (art. 73 al. 1 RLATC) – et notifier ses décisions au représentant ; à l'inverse, lorsque le représenté informe l'autorité de la fin des pouvoirs de représentation, celle-là doit en prendre acte (art. 34 CO) et notifier ses décisions au représenté directement (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^{ème} édition, Berne 2015, p. 203 ss; arrêt CDAP PE.2018.0109 du 24 janvier 2018, consid. 3b et réf. citées). Les tiers ne peuvent soumettre la révocation des pouvoirs de représentation à l'accord du représentant. Le droit public ne pose aucune règle complémentaire qui

protègerait les droits du représentant. Les prescriptions de l'art. 73 RLATC ont ainsi pour but de permettre à l'autorité compétente de vérifier que celui qui entreprend une construction a obtenu l'accord de celui qui a la maîtrise du bien-fonds et que ce dernier consent aux travaux. Indirectement, cette règle a aussi pour but de prévenir des conflits ultérieurs de droit privé lorsqu'ils interviennent une fois les travaux achevés (arrêt CDAP AC.2016.0154 du 20 avril 2018, consid. 2 et réf. citées).

2. *Quelle est la nature du courrier du 29 juin 2020 de la Cheffe de la CAMAC à Altus SA ? Cet acte est-il susceptible de recours administratif ? De recours de droit administratif ? (1.5 pts)*

Il est attendu des candidats qu'ils concluent que le courrier du 29 juin 2020 de la Cheffe de la CAMAC, dans la mesure où il prend acte de la fin des pouvoirs de représentation d'Altus SA en faveur d'Allô SA, n'est pas une décision susceptible de recours de droit administratif, ni de recours administratif.

Selon l'art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) en lien avec l'art. 27 al. 1 du règlement organique du Tribunal cantonal (ROTC; BLV 173.31.1), la CDAP est compétente pour connaître des recours contre les décisions et les décisions sur recours rendues par les autorités administratives lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître.

L'art. 3 LPA-VD a la teneur suivante:

"¹ Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet:

a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations;

b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue des droits et obligations;

c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations.

² Sont également des décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou sur recours, les décisions en matière d'interprétation ou de révision.

[...]."

La décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 45 et les réf. cit., 121 II 473 consid. 2a p. 372). En d'autres termes, elle constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de

l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 135 II 22 consid. 1.2 p. 24, 121 I 173 consid. 2a p. 174). N'y sont pas assimilables l'expression d'une opinion, la communication, la prise de position, la recommandation, le renseignement, l'information, le projet de décision ou l'annonce de celle-ci, car ils ne modifient pas la situation juridique de l'administré, ne créent pas un rapport de droit entre l'administration et le citoyen, ni ne lui imposent une situation passive ou active (cf. RDAF 1999 p. 400; 1984 p. 497 et réf. citées; ég. GE.2008.0229 du 14 octobre 2009 consid. 2a).

En l'occurrence, en adressant le courrier du 29 juin 2020 à la recourante, l'autorité intimée n'a fait que prendre acte de la volonté d'Allô SA, qui seule est partie aux procédures concernées en tant que maître de l'ouvrage, de mettre fin aux pouvoirs de représentation d'Altus SA. C'est à tort que, dans un premier temps, la CAMAC a considéré que ce transfert nécessitait l'accord d'Altus SA. Au contraire, une autorité administrative ne peut dans une telle situation que prendre acte de la volonté de la partie et en tirer les conséquences en notifiant ses décisions à la partie elle-même et plus au représentant et en supprimant à celui-ci les droits d'accès, notamment électroniques, au dossier. Le transfert des dossiers électroniques de la CAMAC du compte d'Altus SA vers celui d'Allô SA est une simple modalité d'exécution de la fin des pouvoirs de représentation.

Le courrier litigieux, qui informe la recourante de ce qui précède conformément à la pratique de la CAMAC, ne repose pas sur le droit public cantonal et ne constitue dès lors pas une décision susceptible de recours au sens de l'art. 3 LPA-VD.

3. *Quelles sont les conséquences de la qualification de cet acte sur la présente procédure ? (1.5 pts)*

Il est attendu des candidats qu'ils concluent à l'irrecevabilité des deux recours d'Altus SA.

En effet, le recours est irrecevable dans la mesure où il est dirigé contre le courrier du 29 juin 2020 (cf. réponse aux questions 1 et 2 ci-dessus). Ni l'autorité intimée ni une autre autorité ne sont tenues de rendre une décision si bien que le recours doit être également déclaré irrecevable dans la mesure où il est formé pour déni de justice.

Pour les mêmes motifs, le recours déposé contre le refus de statuer de la DGTL sur le recours administratif déposé par Altus SA doit également être déclaré irrecevable. En effet, le courrier du 29 juin 2020 ne constituant pas une décision, il ne peut faire l'objet d'un recours administratif à la DGTL ni d'ailleurs auprès d'une autre autorité administrative. La voie du recours administratif n'est en outre pas prévue par la LATC (art. 73 al. 1 LPA-VD).

4. *Comment vous déterminez-vous par rapport aux requêtes d'effet suspensif d'Altus SA ? Comment obtenir de votre côté une exécution immédiate de la demande de votre cliente de notification des actes de procédure par la CAMAC directement en ses mains et non plus à Altus SA ? (1.5 pts)*

De manière générale, il est attendu des candidats qu'ils fassent la distinction entre l'effet suspensif et les mesures provisionnelles.

Aux termes de l'art. 80 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, le recours a en principe effet suspensif (al. 1), l'autorité administrative peut, d'office ou sur requête, lever l'effet suspensif si un intérêt public prépondérant le commande (al. 2). A teneur de l'art. 86 LPA-VD, l'autorité peut prendre, d'office ou sur requête, les mesures provisionnelles nécessaires à la conservation d'un état de fait ou de droit, ou à la sauvegarde d'intérêts menacés.

Les mesures provisionnelles diffèrent de l'effet suspensif en ce sens que ce dernier ne peut être octroyé que pour préserver un état de fait lorsqu'une décision positive a été rendue. Une décision sur effet suspensif ne peut avoir pour objet qu'une décision positive, qui confère un droit, impose une obligation ou constate l'existence de l'un ou l'autre. Elle empêche le bénéficiaire de la décision d'en tirer momentanément avantage. En revanche, il est exclu d'attribuer un effet suspensif à une décision négative, qui écarte une demande, car la suspension des effets de cette décision, faute d'impliquer l'admission de la demande repoussée, ne rimerait à rien. L'effet suspensif est désormais la règle posée par la nouvelle LPA-VD, alors que l'octroi de mesures provisionnelles reste limité à des cas particuliers, en présence de motifs impérieux imposant d'anticiper sur le jugement au fond.

Les mesures provisionnelles ne doivent être ordonnées que lorsque leur absence rendrait illusoire le bénéfice de l'admission du recours ou placerait manifestement le recourant dans une situation excessivement rigoureuse sans qu'un intérêt public exige d'attendre la décision au fond (cf. arrêt GE.2012.0018 du 5 mars 2012 consid. 2a et les références; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd., Berne 2011, p. 307 notamment note 619).

De son côté, l'effet suspensif a pour but de maintenir une situation donnée de manière à ne pas vider le recours principal de son objet par une exécution prématurée de la décision attaquée; il rend la décision contestée inefficace jusqu'à droit connu au fond. Il peut être retiré lorsqu'un intérêt public prépondérant commande l'exécution immédiate de la décision attaquée; tel est notamment le cas par exemple, en matière de police des constructions, lorsque les travaux litigieux sont nécessaires pour éviter une mise en danger concrète et immédiate de biens de police comme la santé, la sécurité ou pour des motifs relevant de la protection de l'environnement ((arrêts RE.2013.0007 du 19 novembre 2013 ; RE.2012.0005 du 13 août 2012 ; GE.2007.0024 consid. 1c p. 4 et les références citées).

En l'espèce, la requête d'effet suspensif d'Altus SA dans son recours du 31 août 2020 contre le courrier de l'autorité du 29 juin 2020 tend à interdire le transfert des dossiers d'Altus SA à Allô SA, soit de garder le *statu quo* des notifications en main du représentant durant la procédure de recours. Or, comme développé ci-dessus, le fait de prendre acte de la fin de pouvoirs de

représentation d'une partie ne constitue pas une décision administrative de sorte que la requête d'effet suspensif, comme le recours au fond, est irrecevable pour autant qu'elle ait un objet. Altus SA n'est pas partie au rapport de droit public liant l'autorité à Allô SA et ses pouvoirs de représentation relèvent du mandat, soit du droit privé.

Pour ce qui est de la requête d'effet suspensif dans le cadre du deuxième recours du 17 septembre 2020 contre le courrier de l'autorité du 18 août 2020 équivalant à un refus de traiter un recours administratif, celle-ci est difficilement compréhensible. On peine en effet à saisir le sens d'une requête d'effet suspensif dans le cadre d'un recours pour déni de justice; ceci reviendrait à empêcher qu'une décision non rendue ne déploie d'effets, ce qui n'a pas de sens. Quoi qu'il en soit, pour les mêmes motifs que susmentionné, soit l'absence de caractère décisionnel des courriers de l'autorité des 29 juin et 18 août 2022, l'effet suspensif ne saurait entrer en ligne de compte.

En revanche, la question se pose différemment pour Allô SA qui a dûment informé l'autorité de la fin des pouvoirs de représentation d'Altus SA et demandé que ses dossiers soient transférés sur son compte propre en tant que partie aux procédures du droit des constructions la concernant. Le refus ou le retard de l'autorité de s'exécuter pourrait être le cas échéant constitutif d'une décision susceptible de recours ou d'un déni de justice. Dans tous les cas, les éventuelles prétentions d'Allô SA tendant à ce que les actes de procédure la concernant lui soient notifiés directement, à l'exclusion d'une notification à l'ex-mandataire, et ce avec effet immédiat, doivent être envisagées sous l'angle des mesures provisionnelles, s'agissant d'une décision négative. Allô SA dispose par ailleurs d'un intérêt à tout le moins privé prépondérant à la notification d'actes de procédure la concernant et elle peut subir des dommages irréparables du fait d'une absence de notification d'actes administratifs en ses mains (respect de délais, retards d'exécution, etc.).