

BGer 1C 265/2021 vom 11. Oktober 2021

Bundesgericht, 2021-10-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_265_2021

FR: TF 1C 265/2021 du 11 octobre 2021

IT: TF 1C 265/2021 del 11 ottobre 2021

Regeste

récusation du conseil communal | Questions de compétences, garantie du juge du domicile et du ...

Erwägungen

E. 1

Conformément aux art. 82 let. a et 92 al. 1 LTF, les décisions incidentes de dernière instance cantonale portant sur la compétence, respectivement sur une demande de récusation, d'une autorité administrative dans une cause de droit public - non visée par les exceptions mentionnées à l'art. 83 LTF - peuvent immédiatement faire l'objet d'un recours en matière de droit public. Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité précédente et qui est auteur de la demande de récusation qui a été écartée, a qualité pour recourir selon l'art. 89 al. 1 LTF. Certes, le Conseil communal a.i., dont la récusation est demandée, a dans l'intervalle rendu sa décision sur le fond dans la cause qui intéresse le recourant (cf. ad Faits, let. E supra), de sorte que l'on pourrait se demander si ce dernier ne devrait pas faire valoir la récusation dans le cadre de la procédure de recours sur le fond, perdant ainsi son intérêt actuel en la présente procédure. Selon la conception de la loi, la récusation ne peut toutefois pas être attaquée ultérieurement (cf. art. 92 al. 2 LTF) et il y a lieu d'en rester, à cet égard, à des critères clairs et aisés à appliquer (cf. arrêt 1C_282/2008 du 7 avril 2009 consid. 2.3; FELIX UHLMANN, in Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3e éd. 2018, n° 24 ad art. 92 LTF). Il persiste dès lors un intérêt du recourant pour la présente procédure. Pour le surplus, le recours a été déposé en temps utile et les conclusions qui y sont prises sont en principe recevables. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public, ce qui entraîne l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (cf. art. 113 LTF).

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 145 V 188 consid. 2 p. 190). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué, sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 145 V 188 consid. 2 p. 190; 137 II 353 consid. 5.1 p. 356). En outre, en vertu de l'art. 42 al. 1 LTF, le mémoire de recours doit être motivé. Selon l'art. 42 al. 2 LTF, les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, il

appartient au recourant de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit (ATF 142 I 99 consid. 1.7.1). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 145 IV 154 consid. 1.1).

E. 2.2

Par une rubrique intitulée " Bref rappel des faits ", s'étalant sur 9 pages, le recourant débute sa motivation par une présentation personnelle des faits. Une telle manière de procéder, dans la mesure où les faits exposés s'écartent des constatations de l'instance précédente ou les complètent, sans qu'il soit indiqué que ceux-ci seraient manifestement inexacts ou arbitraires, est irrecevable.

E. 3

Le recourant demande le constat de la nullité des décisions prises les 17 janvier 2018 et 9 octobre 2018 relativement à l'institution d'un Conseil communal a.i. et à la nomination de ses membres, qui relevaient selon lui de la compétence du Conseil d'État et non du Préfet. Ce constat aurait selon le recourant pour effet d'entraîner également la nullité de toutes les décisions rendues par ce même Conseil, sans qu'il y avait matière à examiner plus avant la question de la partialité de ses membres.

E. 3.1

Selon la jurisprudence, la nullité absolue d'une décision, qui peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office, ne frappe que les décisions affectées d'un vice qui doit non seulement être particulièrement grave, mais doit aussi être manifeste ou dans tous les cas clairement reconnaissable, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Entrent principalement en ligne de compte comme motifs de nullité la violation grossière de règles de procédure ainsi que l'incompétence qualifiée (fonctionnelle ou matérielle) de l'autorité qui a rendu la décision; en revanche, des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision (cf. ATF 145 III 436 consid. 4 et les arrêts cités; 137 I 273 consid. 3; arrêts 2C_573/2020 du 22 avril 2021 consid. 5; 1C_171/2020 du 6 avril 2021 consid. 1.4.2).

E. 3.2

La cour cantonale a estimé, d'une part, que, si le recourant doutait de la compétence du Préfet pour nommer les conseillers communaux intérimaires (E. _____, F. _____ et G. _____), il se devait d'attaquer, en temps voulu, les décisions des 17 janvier 2018 et 9 octobre 2018, lesquelles étaient entrées en force. D'autre part, le fait que ces personnes avaient été, par hypothèse, désignées par une autorité incompétente n'avait aucune influence au moment de statuer sur la demande de récusation, laquelle se fondait exclusivement sur un soupçon de partialité de celles-là (cf. arrêt attaqué, p. 5).

E. 3.3

Contrairement à ce que prétend le recourant, la cour cantonale a, par la motivation présentée, suffisamment exprimé les raisons pour lesquelles il n'y avait, selon elle, pas matière à se prononcer sur la nullité des décisions des 17 janvier 2018 et 9 octobre 2018. Sont ainsi infondés les moyens que le recourant entend tirer d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

E. 3.4

Il est par ailleurs observé qu'en vertu de l'art. 151a al. 1 let. a de la loi fribourgeoise sur les communes (LCo; RS/FR 140.1), le préfet dispose de la compétence d'ouvrir, sur dénonciation ou d'office, une enquête à l'égard du conseil communal, notamment lorsque la bonne administration de la commune se trouve menacée. Dans ce cadre, selon l'art. 151c al. 1 LCo, le préfet prend, en cas d'urgence, les mesures provisoires qui permettent d'assurer la gestion de la commune. Or, il peut être déduit des circonstances d'espèce que la nomination des conseillers communaux intérimaires était intervenue à la suite de la démission de plusieurs conseillers communaux élus, ce qui paraît précisément de nature à compromettre la conduite des affaires communales jusqu'à l'entrée en fonction de nouveaux membres du Conseil communal, celui-ci ne comportant même plus la moitié des membres prévus par la loi (cf. art. 54 al. 1, 60, 64 al. 1 et 82 LCo), et partant à justifier la désignation par le Préfet de conseillers communaux intérimaires. En cela, la situation doit être distinguée de l'institution d'une commission administrative au sens de l'art. 151e al. 1 let. b LCo, qui relève de la compétence du Conseil d'État, lorsque, au terme de l'enquête du Préfet, la collectivité en cause refuse ou est incapable de se conformer aux injonctions préfectorales ou n'est plus en mesure d'accomplir ses tâches. Cela étant, il n'apparaît pas, à première vue, que l'on puisse considérer que le Préfet était incompétent pour procéder à la nomination litigieuse. Il ne se justifie dès lors pas à ce stade de constater la nullité des décisions en cause, que ce soit la nomination de membres intérimaires du Conseil communal ou les décisions rendues par le Conseil communal ad interim. Le grief doit ainsi être rejeté.

E. 4

Se plaignant d'arbitraire (art. 9 Cst.) ainsi que d'une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. et des dispositions de droit cantonal relatives à la récusation, le recourant demande la récusation des membres du Conseil communal ad interim. Il se prévaut de divers écrits, qui conduisent selon lui à les soupçonner de partialité à son égard.

E. 4.1.1

L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (cf. ATF 139 III 120 consid. 3.2.1 p. 124; arrêt 2C_931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1). De manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de

conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative (ATF 140 I 326 consid. 5.2 p. 330.; 137 II 431 consid. 5.2 p. 452; arrêt 1C_657/2018 du 18 mars 2021 consid. 4.1, destiné à la publication). Le membre d'une autorité a en revanche le devoir de se récuser lorsqu' il dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'il manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgé une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (arrêts 1C_228/2018 du 18 juillet 2019 consid. 6.1; 2C_931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1 et les références citées). La récusation ne touche en principe que les personnes physiques individuelles composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle. Une demande de récusation dirigée contre une autorité dans son ensemble peut cependant être examinée comme si elle était dirigée contre chacun des membres de l'autorité pris individuellement (arrêts 2C_187/2021 du 11 mai 2021 consid. 3.1; 2C_110/2019 du 9 décembre 2019 consid. 5.3 et les références citées).

E. 4.1.2

En vertu de l'art. 21 al. 1 du Code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RS/FR 150.1), la personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à celle-ci doit se récuser, d'office ou sur requête, notamment si elle se trouve dans un rapport d'amitié ou d'inimitié personnelle, d'obligation ou de dépendance particulière (let. e) ou si d'autres motifs sérieux sont de nature à faire douter de son impartialité (let. f). De même, aux termes de l' art. 65 al. 1 LCo , un membre du conseil communal ne peut assister à la délibération d'un objet qui présente un intérêt spécial pour lui-même, son conjoint, son partenaire enregistré ou pour une personne avec laquelle il se trouve dans un rapport étroit de parenté ou d'alliance, d'obligation ou de dépendance. Le défaut de récusation entraîne la nullité de la décision (art. 65 al. 4 LCo). Le recourant ne fait pas valoir, respectivement n'expose pas, que ces dispositions auraient une plus large portée que les principes déduits de l' art. 29 al. 1 Cst. , ni que la cour cantonale aurait dans cette mesure appliqué arbitrairement les dispositions cantonales. L'examen se limitera donc au respect des exigences découlant de l' art. 29 al. 1 Cst.

E. 4.2

Il est d'abord observé que la demande de récusation du 25 mars 2019 visait l'ensemble des membres du Conseil communal a.i. qui étaient alors en fonction. Il ressort néanmoins de l'arrêt attaqué qu'à la suite de cette demande, G._____ s'était récusé dans la perspective de la décision qui allait être rendue relativement à l'opposition formée par le recourant à l'encontre du PAL (cf. arrêt attaqué, p. 6). Ainsi, faute pour le recourant de pouvoir se prévaloir d'un intérêt actuel quant à la récusation du conseiller communal susnommé, il n'y a pas lieu d'examiner si ce dernier pourrait personnellement être soupçonné de prévention dans la cause concernant le recourant.

E. 4.3

On déduit par ailleurs des constatations cantonales que l'absence ou l'incapacité de l'un des trois autres membres du Conseil communal a.i. (soit E._____, F._____ et G._____) au moment de la prise de la décision du 6 mai 2019 pourrait entraîner la nullité de celle-ci, en raison d'une violation des règles de quorum déduites de l' art. 64 al. 1 LCo . Malgré cela, la cour cantonale a renoncé à établir si la décision en cause avait effectivement été rendue par le Conseil communal a.i. dans une composition comprenant les

trois membres précités, estimant que cet examen devait être effectué par la DAEC en sa qualité d'autorité saisie de la cause au fond (cf. arrêt attaqué, p. 8). Nonobstant les critiques du recourant à cet égard, il n'est pas insoutenable de considérer que la composition précise de l'autorité ayant rendu la décision du 6 mai 2019 ne constituait pas un fait pertinent au moment d'examiner le bien-fondé de la demande de récusation, qui visait, outre G._____, l'ensemble des autres membres du Conseil communal ad interim . En particulier, si, à l'issue de l'examen de cette demande, l'existence d'un motif de récusation devait être constatée à l'égard de l'un ou l'autre conseiller communal, il n'apparaît en effet pas exclu de déterminer, dans un second temps, si le conseiller en cause avait bien pris part à la décision du 6 mai 2019 et dans quelle mesure sa récusation ou son incapacité à statuer avait pour conséquence une nullité de la décision en application des règles déduites des art. 64 al. 1 ou 65 al. 4 LCo. Contrairement à ce que soutient le recourant, on ne discerne pas à cet égard de procédé arbitraire émanant de la cour cantonale, étant encore rappelé que celle-ci était saisie à titre incident d'un recours contre le rejet d'une demande de récusation, sans qu'il lui appartenait d'examiner précisément le bien-fondé de la décision communale du 6 mai 2019.

E. 4.4

S'agissant précisément des motifs invoqués à l'appui de sa demande de récusation du 25 mars 2019, le recourant ne conteste pas avoir déposé cette demande après avoir pris connaissance du courrier que G._____ avait adressé le 8 février 2019 au Conseiller d'État Didier Castella, par lequel il avait remis en cause la déontologie du mandataire du recourant et évoqué son attitude lors des séances de conciliation, qu'il tenait pour " hautaine " et " pas digne d'un représentant du droit " .

E. 4.4.1

A supposer que cet épisode suffise à fonder un reproche de prévention à l'égard de G._____, on ne voit cependant pas, à l'instar de la cour cantonale, d'élément suffisamment propre à se convaincre que les trois autres membres du Conseil communal a.i. avaient adhéré aux propos contenus dans le courrier sus-évoqué. Il est en particulier observé que G._____, qui s'y était exprimé à la première personne, ne faisait aucune mention du Conseil communal a.i. dans son ensemble ou de ses membres, le courrier ayant été signé en son seul nom, sans qu'il a été fait usage d'un sceau officiel ou d'un papier à en-tête laissant suggérer que l'opinion présentée avait été celle du Conseil communal ad interim . Le courrier n'évoquait du reste pas le recourant personnellement, ni ne discutait sur le fond la procédure d'opposition introduite par ce dernier. On ne saurait par ailleurs forcément déduire du silence des autres membres du Conseil une approbation des affirmations tenues par G._____, ce silence pouvant au contraire être interprété comme traduisant une volonté implicite de s'en détacher ou, du moins, un certain embarras de leur part quant à la démarche singulière de leur collègue.

E. 4.4.2

En tant que le recourant appuie également sa demande de récusation sur le tout-ménage que le Conseil communal a.i. avait adressé aux habitants de Corserey en novembre 2018 - qui n'est pas reproduit dans l'arrêt attaqué et que l'on cherche en vain dans le dossier cantonal -, il lui est donné acte que certains termes qu'il en rapporte dans son recours ne sont guère appropriés. Il en va en particulier ainsi lorsque le Conseil communal a.i. aurait reproché à " certains citoyens " de " harceler " ses membres, en ne " cess[ant] pas de [leur] poser des

questions, voire de formuler des exigences ". Pour autant, il peut encore être déduit de cette démarche une volonté du Conseil communal a.i. , certes maladroitement formulée, de retrouver une forme de sérénité dans la conduite des affaires communales et ainsi de préserver les intérêts de la commune dans un contexte particulièrement difficile où celle-ci venait de faire face à la démission de plusieurs membres de son exécutif, avant que des conseillers communaux intérimaires, non domiciliés sur le territoire communal, aient été nommés par le Préfet. C'est ainsi en ce sens que peut être interprété le passage par lequel le Conseil communal a.i. aurait souligné la nécessité de " pouvoir continuer son travail dans des conditions normales, sans devoir faire face à d'incessantes contestations ". Du reste, quoi qu'en dise le recourant, on ne distingue pas dans les propos qu'il rapporte, qui ne le visent pas nommément, lui ou un autre administré, l'expression claire d'une défiance ou d'un parti pris de ses membres, ni encore d'une opinion déjà figée, quant à des litiges spécifiquement désignés.

E. 4.4.3

Le recourant se prévaut encore d'échanges de correspondances intervenus entre août 2018 et août 2019, majoritairement électroniques, qu'il a produits le 10 juillet 2020, en alléguant les avoir découverts le 30 juin 2020 en consultant un dossier communal concernant son frère I._____ et l'épouse de celui-ci. Au-delà de la recevabilité de ces pièces, que la cour cantonale a déniée car celles-ci avaient été produites tardivement en vertu du droit cantonal de procédure administrative (cf. art. 93 CPJA), elle a également relevé, sans que l'on puisse lui reprocher un raisonnement arbitraire, que les communications en cause ne concernaient pas la procédure d'opposition au PAL que le recourant avait introduite, mais un litige relatif à la suppression d'un arrêt de bus, dans lequel étaient seuls impliqués le frère du recourant et son épouse. Dans ce contexte, on ne pouvait donc pas y distinguer une quelconque prévention des membres du Conseil communal a.i. à l'égard du recourant personnellement (cf. arrêt attaqué, p. 9). On relèvera de surcroît, à la suite de la cour cantonale, qu'outre les correspondances émanant de tiers, la plupart des écrits, une demi-douzaine, avaient été rédigés par G._____, qui s'était déjà récusé dans la cause concernant le recourant. Pour le reste, il était fait état de deux e-mails écrits par E._____, respectivement les 25 février 2019 et 24 juillet 2019. Or, malgré les termes quelque peu triviaux que ces écrits contiennent (" chantage de I._____ "; " comme cela, on leur met le nez dans leur propre...! "), il est relevé que ceux-ci, adressés aux seuls autres membres du Conseil, n'évoquent en rien la procédure d'opposition au PAL menée par le recourant. En tant que E._____ écrit par ailleurs, dans son e-mail du 25 février 2019, que " [l]a réaction [de G._____] était tout à fait justifiée ", rien n'indique qu'il faisait alors référence au courrier adressé le 8 février 2019 au Conseiller d'État Didier Castella. Au reste, à l'instar de ce qui prévalait pour le courrier du 8 février 2019, on ne saurait rien déduire de l'attitude des autres membres du Conseil (F._____ et C._____), qui ne sont pas intervenues dans les échanges.

E. 4.4.4

Cela étant, il est relevé que, même à considérer les différents documents en cause dans leur ensemble (tout-ménage de novembre 2018, courrier du 8 février 2019, échanges de correspondances produits le 10 juillet 2020), les propos qui y sont tenus ne sauraient refléter d'une manière suffisamment manifeste, chez les membres du Conseil communal a.i. ayant potentiellement pris part à la décision du 6 mai 2019, une antipathie à l'égard du recourant personnellement ou à celui de son mandataire, ni ne permettent d'en déduire que les

membres concernés du Conseil avaient une opinion définitivement fixée quant au sort à réserver à l'opposition au PAL formée par le recourant. Ces propos ne sont ainsi pas de nature à compromettre d'emblée l'intégrité des membres du Conseil communal a.i. , dont on relève qu'il est une autorité administrative composée en l'espèce de personnes qui n'exercent pas leurs fonctions en tant que professionnels; on rappellera du reste que le Conseil communal exerce des charges exécutives et gouvernementales, dans le cadre desquelles les exigences en termes d'indépendance et d'impartialité doivent être appréhendées avec plus de retenue que celles prévalant à l'égard d'une autorité judiciaire.

E. 4.5

Le recourant fait encore valoir que C._____ pourrait avoir un intérêt personnel à l'affaire le concernant, dès lors qu'elle était propriétaire d'une parcelle qui, à l'inverse de la sienne, n'avait pas été " dézonée " dans le cadre de la révision du PAL. Sur ce point, le recourant ne présente toutefois aucune argumentation suffisamment apte à démontrer, en conformité avec l' art. 106 al. 2 LTF , que la cour cantonale a versé dans l'arbitraire en ne prenant pas en considération ces circonstances. Il ne présente ainsi aucune explication concrète quant à l'existence même d'une parcelle appartenant à C._____ et à son lieu de situation ou encore quant à la similitude alléguée entre les deux parcelles en cause. Il n'expose non plus en aucune manière en quoi le maintien en zone d'un bien-fonds, qui serait la propriété de C._____, pourrait avoir eu une influence directe sur le dézonage du sien. Enfin, si le recourant entend en déduire une inégalité de traitement, on ne voit pas qu'il serait empêché de faire valoir un tel grief dans le cadre de la procédure de recours contre la décision du 6 mai 2019. Il en va de même dans la mesure où le recourant entend faire valoir d'autres irrégularités quant à cette décision.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, le recours en matière de droit public est rejeté, dans la mesure où il est recevable, et le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant. Aucun dépens n'est accordé à la Commune de Prez, dès lors qu'elle obtient gain de cause dans l'exercice de ses attributions officielles (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.