

BGer 2C 140/2024 vom 17. April 2024

Bundesgericht, 2024-04-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_140_2024

FR: TF 2C 140/2024 du 17 avril 2024

IT: TF 2C 140/2024 del 17 aprile 2024

Regeste

Procédure administrative cantonale | Procédure administrative

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 148 I 160 consid. 1).

E. 1.1

L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF) rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF). Portant, en toile de fond, sur l'information, fournie au dénonciateur, du classement d'une plainte disciplinaire contre un procureur cantonal, il s'agit d'une cause relevant du droit public (art. 82 let. a LTF). Le recours en matière de droit public est donc en principe ouvert.

E. 1.2

A teneur de l' art. 89 al. 1 LTF , a qualité pour recourir en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). L'intérêt digne de protection suppose que la personne qui l'invoque soit touchée de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés (cf. ATF 140 II 315 consid. 4.2), ce que ne possède en principe pas le dénonciateur dans une procédure disciplinaire (cf. arrêt 2C_666/2023 du 12 janvier 2024 consid. 4.2 et les nombreuses références de jurisprudence). Toutefois, le recourant, qui attaque une décision de non-entrée en matière qui lui a été adressée, dispose d'un intérêt digne de protection à recourir contre celle-ci, limité à la question de savoir si c'est à juste titre que l'instance précédente a déclaré son recours irrecevable (ATF 135 II 145 consid. 3.2 et références).

E. 1.3

Au surplus, le recours a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites par la loi (art. 42 LTF), en particulier celles exigeant l'apposition d'une signature électronique qualifiée (art. 42 al. 4 LTF), de sorte qu'il convient d'entrer en matière sous réserve de ce qui suit.

E. 1.4

Selon la jurisprudence, l'objet de la contestation portée devant le Tribunal fédéral est déterminé par l'arrêt attaqué. L'objet du litige, délimité par les conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF), ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation. Par conséquent,

devant le Tribunal fédéral, le litige peut être réduit, mais ne saurait être ni élargi, ni transformé par rapport à ce qu'il était devant l'autorité précédente, qui l'a fixé dans le dispositif de l'arrêt entrepris et qui est devenu l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2). La partie recourante ne peut par conséquent pas prendre des conclusions ni formuler de griefs allant au-delà de l'objet du litige (ATF 143 V 19 consid. 1.1 et les références citées). En l'occurrence, l'arrêt attaqué déclare irrecevable le recours déposé par le dénonciateur contre le refus de l'informer par écrit sur le classement de sa dénonciation contre un procureur cantonal. Il s'ensuit que le présent litige ne peut porter que sur le bien-fondé de la conclusion tendant à l'annulation de l'irrecevabilité prononcée par l'arrêt attaqué. Il s'ensuit que la conclusion et les griefs en droit tendant à ce que le Tribunal fédéral statue sur le fond sont irrecevables.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF), alors qu'il ne revoit le droit cantonal, sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 95 LTF), que sous l'angle de la violation des droits fondamentaux - en particulier l'arbitraire. Dans ce contexte, il incombe à la partie recourante d'exposer une argumentation spécifique qui réponde aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 149 III 81 consid. 1.3; 146 I 62 consid. 3). Celles-ci imposent à la partie recourante d'expliquer de manière claire et précise en quoi le droit constitutionnel aurait été violé (arrêt 8C_86/2024 du 19 mars 2024 consid. 2).

E. 2.2

Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner aux dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable (ATF 148 II 465 consid. 8.1; 148 I 145 consid. 6.1).

E. 2.3

D'une manière générale, le mémoire du recourant n'expose pas de griefs de violation du droit cantonal qui répondent aux exigences de motivation accrues de l' art. 106 al. 2 LTF . Ce défaut de motivation suffisante sera rappelé plus concrètement ci-dessous.

E. 3

Avant d'examiner les griefs du recourant, il convient d'exposer le cadre légal cantonal applicable à la présente cause et le contenu de l'arrêt attaqué.

E. 3.1

La compétence du Tribunal cantonal pour connaître des recours en matière administrative est réglée par la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre

1976 (LPJA/VS; RSVS 172.6). L'art. 72 al. 1 LPJA prévoit que, sous réserve de dispositions légales contraires, le Tribunal cantonal connaît des recours de droit administratif formés contre les décisions rendues en dernière instance par les autorités administratives (art. 3) dans les affaires administratives (art. 4 et 5). Sont réputées affaires administratives celles qui font l'objet d'une décision de la part d'une autorité administrative ou du Tribunal cantonal, appliquant le droit public fédéral, cantonal ou communal (art. 4 LPJA/VS). Selon l'art. 5 LPJA/VS, sont considérées comme des décisions, au sens de l'art. 4, les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

E. 3.2

La Commission de recours du Conseil de la magistrature est l'autorité de recours contre les décisions rendues par le Conseil de la magistrature en matière disciplinaire (art. 1 al. 1 let . e et art. 32 ss de la loi sur le Conseil de magistrature du 13 septembre 2019 [LCDM/VS; RS/VS 173.7]). Sont sujettes à recours auprès de la Commission de recours (a) les décisions de procédure de l'enquêteur du Conseil de la magistrature, (b) les décisions du Conseil de la magistrature et (c) les révocations disciplinaires prononcées par le Grand Conseil (art. 32 LCDM/VS). En vertu de l'art. 36 LCDM/VS, la procédure devant la Commission de recours est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives, sauf disposition contraire du règlement de la Commission de recours du Conseil de la magistrature du 28 mai 2021 (ReCoReM; RS/VS 173.710). L'art. 13 ReCoReM fixe le principe de la perception d'un émolument pour les activités de la Commission de recours.

E. 3.3

En application de ces dispositions légales cantonales, l'instance précédente a jugé que les correspondances des 12 avril, 28 avril et 1^{er} mai 2023 de la Commission de recours ne constituaient pas des décisions, puis elle a ajouté que, même dans l'hypothèse où la lettre du 1^{er} mai 2023 devrait être considérée comme une décision, elle ne pourrait pas faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, la Commission de recours ayant été instituée en tant que tribunal supérieur statuant comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral au sens de l' art. 86 al. 2 LTF .

E. 4

Le recourant se plaint en premier lieu de l'établissement inexact des faits.

E. 4.1

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si ces faits ont été constatés de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 146 IV 88 consid. 1.3.1). La partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces deux conditions seraient réalisées (art. 106 al. 2 LTF).

E. 4.2

En l'occurrence, le recourant présente des faits qu'il qualifie de " contestés ou à rétablir " (mémoire de recours, lettre E). Dans ce but, il fait, pour partie, référence à des pièces

figurant dans le dossier judiciaire cantonal et, pour partie, aux considérants même de l'arrêt attaqué en citant des passages. Il perd de vue toutefois qu'il devait non seulement exposer en quoi les éléments qu'il cite seraient établis de manière arbitraire ou insoutenable, mais aussi, deuxième condition ressortant expressément de l' art. 97 al. 2 LTF , expliquer en quoi la correction des vices qu'il dénonce serait susceptible d'influer sur le sort de la cause, ce qu'il n'a pas fait. Il se borne en effet, à la fin de l'exposé de ses griefs, à conclure que les constatations de fait ont été établies de façon manifestement inexacte et contraire au droit, par abus du pouvoir d'appréciation, et qu'elles doivent être corrigées.

E. 4.3

Ne répondant pas aux conditions de l' art. 97 al. 1 LTF , les critiques concernant les faits sont donc irrecevables.

E. 5

Invoquant l' art. 29 al. 1 Cst. , le recourant se plaint de la violation du principe de célérité, sa cause ayant attendu plus de neuf mois avant d'être jugée. Dans ce cadre, il se prévaut également de l'art. 61a LPJA/VS, qui, en substance, impartit à l'autorité un délai de six mois, à compter du dépôt du recours, pour statuer.

E. 5.1

Selon les art. 94 et 100 al. 7 LTF , le recours au Tribunal fédéral est recevable en tout temps si, sans en avoir le droit, la juridiction saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire.

E. 5.2

Le Tribunal cantonal a rendu un arrêt le 7 février 2024, de sorte que le recours fondé sur l' art. 94 LTF a perdu son objet. Le recourant ne peut donc se prévaloir d'aucun intérêt actuel et pratique digne de protection au sens de l' art. 89 al. 1 let . c LTF à faire constater un éventuel retard à statuer (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1; 139 I 206 consid. 1.1). Il n'invoque au demeurant pas la violation de l'interdiction de l'arbitraire en lien avec l'art. 61a LPJA/VS.

E. 5.3

L'intérêt actuel ayant disparu après le dépôt du recours, le grief doit être déclaré sans objet.

E. 6

Invoquant les art. 5 al. 3 et 9 Cst. , dont il cite le contenu, le recourant se plaint de la violation du principe de la bonne foi.

E. 6.1

Découlant directement de l' art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le

comportement dont il se prévaut pour d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 et les références citées).

E. 6.2

En l'occurrence, le recourant soutient qu'en renvoyant le recours au Tribunal cantonal par courrier du 2 juin 2023, le Tribunal fédéral aurait formulé une assurance qui contraignait le Tribunal cantonal à examiner ses griefs au fond et empêchait celui-ci de prononcer une irrecevabilité. Il perd de vue le motif pour lequel le Tribunal fédéral a renvoyé le recours en cause. Il ressort des faits retenus dans l'arrêt attaqué que le recourant a été invité à préciser s'il souhaitait ou non recourir auprès du Tribunal fédéral et qu'il a répondu par courrier électronique du 30 mai 2023 qu'il considérait, en substance, que la compétence pour traiter son recours revenait à la Cour de droit public du Tribunal cantonal au sens de l'art. 5 al. 4 LPJA/VS. Il s'ensuit qu'en retournant le recours du 3 mai 2023 au Tribunal cantonal, le Tribunal fédéral s'est borné à donner suite à la volonté clairement exprimée du recourant de ne pas déposer de recours devant lui et n'a nullement formulé d'assurances quant à la recevabilité de celui-ci sur le plan cantonal. Par conséquent, le Tribunal cantonal n'a pas violé le principe de la bonne foi en prononçant une irrecevabilité. Le grief est infondé.

E. 7

Dans le chapitre intitulé " prestation accessible et notion de décision ", le recourant présente les dispositions de droit cantonal réglant le fonctionnement du Conseil de la magistrature, celles concernant la Commission de recours du Conseil de la magistrature ainsi que celles régissant la procédure et la juridiction administrative. Il soutient que la Commission de recours est une autorité au sens de l'art. 3 LPJA/VS qui peut rendre des décisions au sens de l'art. 5 LPJA/VS. Il fait valoir qu'en refusant la gratuité de la procédure, la correspondance du 1^{er} mai 2023 constitue une décision. Il est douteux que le grief du recourant réponde aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF . La question peut demeurer ouverte en raison des motifs qui suivent.

E. 7.1

Le Tribunal cantonal n'est pas entré en matière sur le recours de l'intéressé après avoir relevé que les écrits en cause ne représentaient pas des décisions sujettes à recours en se référant aux art. 5 et 72 al. 1 LPJA/VS. Il a jugé que l'art. 5 LPJA/VS définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré. En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant. Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (arrêt 2C_495/2021 du 9 février 2022 consid. 3.2 et les références).

E. 7.2

En l'occurrence, selon les faits de l'arrêt attaqué, qui lient le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF), le courrier du 12 avril 2023 a " attiré l'attention " du recourant sur le fait que la

Commission de recours ne disposait pas de compétences générales, mais uniquement de celles exhaustivement énumérées aux articles 1 al. 1 let. e et 32 LCDM/VS, et qu'elle ne statuait " en principe " pas gratuitement. Ce courrier, ainsi que ceux du 28 avril et du 1 er mai, qui ont rappelé la teneur du premier ou y ont renvoyé, ont ainsi la portée d'une simple information et ne créent aucun rapport juridique contraignant pour le recourant.

E. 7.3

Par conséquent, le Tribunal cantonal pouvait juger, sans arbitraire, que les correspondances des 12 avril, 28 avril et 1 er mai 2023 ne constituaient pas des décisions.

E. 7.4

Il suit de là qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé des griefs formulés par le recourant s'agissant de savoir si la Commission de recours constitue, ou non, une dernière instance cantonale supérieure contre laquelle le recours auprès du Tribunal cantonal n'est pas ouvert. L'absence de décision attaquable suffit à sceller le sort du recours sur ce point.

E. 8

Dans un chapitre intitulé " Violation du droit à la protection de la dignité humaine des personnes en situation de handicap, du traitement équitable, contre l'abus de droit et contre les discriminations ", le recourant se plaint de la violation des art. 3 et 4 Cst./VS (RSVS 101.1), ainsi que des art. 1 et 35a ss de la loi valaisanne du 31 janvier 1991 sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap (LDIPH/VS; RSVS 850.6). Il cite à cet effet, également de la jurisprudence rendue par la Cour EDH relative à l'égalité des armes en matière pénale et reproche à l'instance précédente d'avoir écarté l'aspect d'assistance et d'accompagnement prévu par les art. 35a ss LDIPH/VS.

E. 8.1

Les art. 35a ss LDIPH/VS accordent des droits subjectifs aux personnes en situation de handicap, notamment en matière d'accessibilité et de communication (art. 35c LDIPH/VS) et de gratuité des coûts (art. 35g LDIPH/VS) dans les relations avec le canton, les communes, les organes assumant des tâches publiques cantonales ou communales et les prestataires de services accessibles au public (art. 35a LDIPH/VS)

E. 8.2

Les nombreux griefs de ce chapitre ne respectent pas les exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 2 ci-dessus). Ils sont par conséquent irrecevables. Le recourant n'expose en effet pas en quoi les dispositions de droit cantonal dont il invoque la violation auraient été appliquées arbitrairement ou de manière contraire à d'autres droits constitutionnels par l'instance précédente. A cela s'ajoute, dans la mesure où il faut comprendre que certains griefs du recourant tendent à reprocher à l'instance précédente de n'avoir pas sanctionné la Commission de recours elle-même, s'agissant de l'application des art. 35a ss LDIPH/VS, que le présent litige ne peut porter que sur l'irrecevabilité prononcée par l'arrêt attaqué (cf. consid. 1.4 ci-dessus) et non pas sur le fonctionnement de la Commission de recours, tant qu'elle n'a, comme en l'espèce, pas rendu de décision (cf. consid. 7 ci-dessus).

E. 9

Invoquant les art. 29 al. 3 Cst. , 117 et 118 CPC, 6 al. 1 et 7 al. 1 de l'ordonnance valaisanne sur l'assistance judiciaire du 9 juin 2010 (OAJ/VS; RSVS 177.700), ainsi que la

jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'indigence, le recourant se plaint de la violation de son droit à l'assistance judiciaire par l'instance précédente.

E. 9.1

En vertu de l' art. 29 al. 3 Cst. , toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. L' art. 6 al. 1 OAJ /VS prévoit que l'autorité compétente détermine l'ampleur des frais de la cause et établit la situation pécuniaire du requérant sur la base du dossier et d'une instruction appropriée aux circonstances et l' art. 7 al. 1 OAJ /VS que l'autorité compétente statue sans débat, à bref délai, après que les intéressés ont pu faire valoir leur droit d'être entendus et, en principe, avant qu'il ne soit statué dans la procédure principale.

E. 9.2

Le grief de violation du droit à l'assistance judiciaire gratuite doit être rejeté. Le recourant perd de vue que l'arrêt attaqué ne met aucun frais de justice à sa charge en application de l'art. 35g LDIPH/VS, de sorte que sa demande d'assistance judiciaire gratuite pour ce qui concerne les frais de la procédure (mémoire de recours déposé auprès du Tribunal cantonal le 3 mai 2023, p. 3) n'avait plus d'objet et pouvait être écartée par l'instance précédente. Comme il n'a pas demandé que lui soit désigné un défenseur d'office (ibidem), on ne peut pas reprocher au Tribunal cantonal une application arbitraire du droit cantonal ou une violation de l' art. 29 Cst.

E. 9.3

Enfin, les art. 117 et 118 CPC , relevant de la procédure civile fédérale, ne trouvent pas d'application dans la présente procédure de droit public.

E. 10

Invoquant l'art. 91 al. 1 LPJA/VS, le recourant se plaint du motif retenu par l'instance précédente pour ne pas lui avoir alloué de dépens. Il lui reproche d'avoir jugé qu'il n'avait engagé aucune dépense notable pour sa défense. Au vu du contenu de l'art. 91 al. 1 LPJA/VS qui prévoit, sauf exception non pertinente en l'espèce, que l'autorité de recours allouera, sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause le remboursement des frais nécessaires qui lui ont été occasionnés (dépens) et du constat que le recourant n'a pas obtenu gain de cause devant le Tribunal cantonal - son mémoire de recours ayant été déclaré irrecevable, celui-ci pouvait sans arbitraire ne pas lui accorder de dépens. Le recourant ne démontre pas que l'application de cette disposition de droit cantonal ou le résultat auquel est arrivé le Tribunal cantonal seraient arbitraires.

E. 11

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Compte tenu de la situation du recourant qui succombe, il sera statué sans frais (art. 66 al. 1 LTF). La demande d'assistance judiciaire devient ainsi sans objet, le recourant agissant en personne. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).