

FR_GERICHTE 601 2020 20 vom 16. Juli 2020

FR Kantonsgericht, 2020-07-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2020_20

FR: FR_GERICHTE 601 2020 20 du 16 juillet 2020

IT: FR_GERICHTE 601 2020 20 del 16 luglio 2020

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Gemeindeangelegenheiten

Erwägungen

E. 9

octobre 2018, de maintenir la mesure prononcée le 17 janvier 2018 et de confirmer dans leur fonction les conseillers communaux intérimaires. Par décision du 5 décembre 2018, le Préfet a ordonné l'ouverture d'une enquête administrative concernant le fonctionnement de l'ancien conseil communal de B._____, et a nommé un enquêteur. Le 30 octobre 2019, ce dernier a mis en consultation ses conclusions sous la forme d'un rapport provisoire auprès de toutes les personnes concernées. Trois déterminations, dont celle de A._____, ancien Syndic de la commune de B._____, ont été déposées, sans toutefois qu'elles ne contiennent de demandes de complément d'enquête. Le rapport final a été remis au Préfet le 16 décembre 2019. B. Le 18 décembre 2019, le Préfet a rendu une ordonnance de clôture d'enquête administrative, laquelle constate des dysfonctionnements et des irrégularités non qualifiés, ainsi que des tensions au sein du conseil communal. Toutefois, au vu des circonstances, notamment en raison du fait que l'essentiel des membres du conseil communal en fonction lors de la période couverte par l'enquête a démissionné depuis lors, le Préfet a estimé que la poursuite du mandat du conseil communal intérimaire devait suffire à maintenir le calme et la sécurité jusqu'à l'entrée en fonction, au 1er janvier 2020, des nouvelles autorités de la commune fusionnée, sans qu'aucune autre mesure ne soit prise. Le dispositif de la décision est le suivant: " 1. L'enquête administrative ouverte le 5 décembre 2018 concernant le fonctionnement de l'ancien Conseil communal de B._____ est close. 2. La dénonciation de Me C._____ du 6 décembre 2018 pour le compte de D._____ est transmise au Ministère public, comme objet de sa compétence. 3. Le mandat de Conseillers communaux ad interim de E._____, F._____ et G._____ prendra fin le 31 décembre 2019 à minuit. 4. Les frais de l'enquête administrative, à la charge de la commune de B._____, font l'objet d'une ordonnance séparée. 5. (...)." C. Par mémoire du 28 janvier 2020, A._____, ancien Syndic de la commune, recourt auprès du Tribunal cantonal contre cette décision en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation du ch. 1 du dispositif de la décision, à la nullité du "ch. 2 Tensions personnelles" du rapport du conseil communal intérimaire du 17 septembre 2018 et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour corrections et compléments du rapport d'enquête du 16 décembre 2019, avec publication d'un nouveau communiqué de presse, dans le sens des considérants. À l'appui de ses conclusions, le recourant fait valoir que la décision attaquée et le rapport d'enquête administrative sont gravement lacunaires au motif qu'ils ignorent l'origine des difficultés de fonctionnement du conseil communal. A son sens, le rapport d'enquête déforme la réalité en

Tribunal cantonal TC Page 3 de 7 ramenant les difficultés de fonctionnement de l'ancien conseil communal à un simple conflit de personnes, dont il serait considéré comme le principal responsable. Il estime qu'il est par ailleurs tenu arbitrairement coresponsable de l'omission d'une demande de permis de construire pour la dalle de l'ancienne ferme communale. Le recourant se plaint également de l'absence de mention, dans le rapport d'enquête, de la plainte pénale déposée à l'encontre de H._____ et de la convention passée avec ce dernier, suite à un courriel au contenu diffamatoire que celui-ci avait envoyé à la Préfecture. Il est également surpris de s'être vu refuser l'accès au rapport du conseil communal intérimaire. Il émet de plus des doutes quant à la réalité de la prolongation du délai imparti à celui-ci pour le déposer et requiert de la part du Préfet la production des documents l'attestant. Par ailleurs, il reproche au conseil communal intérimaire un parti pris et invoque une violation grossière du devoir de récusation dès lors que H._____ a participé aux discussions relatives à l'établissement dudit rapport. A son sens, les décisions prises le 27 juillet 2018, notamment sur le rapport à fournir à la préfecture au sujet des tensions personnelles, sont nulles. D. Dans ses observations du 20 février 2020 relatives à la recevabilité du recours, le Préfet rappelle que la procédure de l'enquête administrative comporte des spécificités régies par les art. 73c ss du règlement d'exécution du 28 décembre 1981 de la loi sur les communes (RELCo; RSF 140.11). L'art. 73f al. 2 RELCo offre la possibilité aux personnes concernées par l'enquête administrative de se déterminer sur le résultat de cette dernière et de demander un complément d'enquête. Une lecture systématique des normes légales en vigueur permet de retenir que les voies de recours sont ouvertes à l'encontre des ordonnances de clôture d'enquête administrative, en particulier si elles contiennent le prononcé de mesures touchant des personnes concernées par l'enquête. En revanche, il n'est pas envisageable de recourir contre un rapport d'enquête. Formellement, l'autorité relève que si l'intéressé conteste certes l'ordonnance de clôture, les griefs soulevés et les conclusions formulées portent essentiellement sur le rapport d'enquête. Le recours doit ainsi être déclaré irrecevable; subsidiairement, ce sont les conclusions qui ont trait au rapport d'enquête qui doivent être considérées comme irrecevables. De plus, le Préfet est d'avis que le recourant n'a pas non plus la qualité pour recourir puisque seul le membre révoqué du conseil communal peut saisir les voies de droit. Aussi, dès lors qu'aucune mesure touchant le recourant n'a été prise, il n'a pas d'intérêt digne de protection à recourir au sens de l'art. 76 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Finalement, le Préfet ajoute que le fait d'être membre d'une autorité communale au sein de laquelle des tensions ont été constatées n'est pas en soi attentatoire au droit de la personnalité et n'est pas de nature à faire ombrage aux compétences professionnelles et académiques du prénommé. E. Le 8 avril 2020, le recourant explique avoir recouru contre l'ordonnance de clôture dès lors qu'aucune voie de droit n'est ouverte contre le rapport d'enquête. Il se prévaut du système instauré au niveau fédéral: si une décision incidente n'est pas recevable parce qu'elle ne cause pas un préjudice irréparable, elle peut encore être attaquée par le biais d'un recours déposé contre la décision finale, dans la mesure où la première a une influence sur le contenu de la seconde (cf. art. 93 al. 3 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, LTF; RS 173.110). Il fait également valoir que ses conclusions sont recevables, dans la mesure où elles demandent l'annulation de la décision de clôture d'enquête et le renvoi de la cause pour corrections et compléments du rapport, le Préfet ayant clos l'enquête sans ordonner les compléments et corrections comme pourtant demandés dans sa détermination du 19 novembre 2019. Il prétend encore que l'art. 158 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF

140.1) n'exclut pas la qualité

Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 pour recourir d'autres personnes que le conseiller communal ou le membre du comité de direction révoqué, ne serait-ce que par le biais de l'art. 29a Cst. L'échange d'écritures a été transmis pour information à la commune de B._____. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties. Il sera fait état des arguments, développés par celles-ci à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit 1. 1.1. Aux termes de l'art. 158 LCo, les décisions prises, dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance, par le Conseil d'Etat, la Direction en charge des communes, les préfets, le Service des communes et les autorités désignées par la législation spéciale peuvent être attaquées par la commune, ou par le membre du conseil communal ou du comité de direction révoqué, conformément au CPJA. Il y a lieu de relever que l'art. 158 LCo ne dit mot sur une quelconque voie de droit en vue de contester une ordonnance de clôture d'enquête administrative par un conseiller communal qui n'a pas été révoqué. De même, cette disposition ne prévoit pas de voie de droit pour contester le rapport d'enquête y relatif. Les art. 73 ss RELCo ne prévoient pas non plus de voie de droit pour contester l'ordonnance de clôture d'enquête administrative ainsi que le rapport d'enquête. L'art. 73f al. 2 RELCo octroie uniquement aux personnes concernées par l'enquête administrative la possibilité de se déterminer sur le résultat de l'enquête et de demander un complément d'enquête.

1.2. Sur la base de l'art. 158 LCo, la Cour de céans a admis la qualité pour recourir à un syndic suspendu de ses fonctions de chef de l'exécutif communal. Elle a reconnu qu'il pouvait se prévaloir d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 76 CPJA, en se référant au Message no 237 du 6 décembre 2005 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes (ci-après: Message; cf. http://appl.fr.ch/ofl/cst2004/mce_237_surveillance_communes.pdf), lequel envisage expressément que les mesures prises par le préfet dans le cadre de son pouvoir de surveillance peuvent faire l'objet d'un recours à l'autorité de céans (p. 6, 7 et 20) (cf. arrêt TC FR 601 2012 32 du 11 mai 2012, p. 3).

1.3. L'art. 151c al. 2 LCo énumère les différentes mesures pouvant être prises par le préfet au terme d'une enquête administrative : avertissement (let. a), transmission du dossier au Ministère public (let. b), mesures de réorganisation du conseil communal ou autres mesures propres à rétablir le bon fonctionnement du conseil communal ou de l'administration communale (let. c), transmission du dossier au Conseil d'Etat si l'une des mesures envisagées entre dans la sphère de compétences de cette autorité (let. d), fixation du montant des frais d'intervention de l'autorité de surveillance (let. e).

1.4. Dans le cas d'espèce, il est manifeste que la voie de droit prévue par l'art. 158 LCo ne s'applique pas aux revendications du recourant.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 En effet, le Message prévoit que seules les mesures prises par le préfet dans le cadre de son pouvoir de surveillance peuvent faire l'objet d'un recours à l'autorité de céans. En l'occurrence, le Préfet a pris une seule et unique mesure dans son ordonnance de clôture d'enquête: il s'agit de la transmission au Ministère public de la dénonciation à l'encontre de H._____. Pour le reste, aucune mesure de l'ordre de celles mentionnées à l'art. 151c al. 2 LCo n'a été décidée par le Préfet dans le cadre de son pouvoir de surveillance. L'ordonnance de clôture d'enquête administrative se contente de constater des dysfonctionnements et irrégularités non qualifiés au sein du conseil communal, ainsi que des tensions entre ses membres, mais elle n'inflige toutefois aucune mesure à l'encontre des membres du conseil communal alors en fonction. Dès lors que le recourant ne conteste

pas la transmission de la dénonciation évoquée ci-dessus et qu'aucune autre mesure n'a par ailleurs été prise à son encontre, l'objet du litige est ainsi réduit à néant. Ceci sans parler du fait que l'intéressé n'a pas été révoqué non plus par le biais de la décision entreprise alors même que la teneur de la disposition de l'art. 158 LCo n'autorise que les conseillers communaux révoqués à recourir. En particulier, le recourant ne peut pas non plus, par le biais de son recours, s'en prendre au rapport d'enquête, qui n'est pas circonscrit par les deux points évoqués ci-dessus, seuls objets de la contestation, dès lors que le dispositif de l'ordonnance attaquée ne renvoie pas à ce rapport d'enquête. Les conclusions y relatives sont ainsi irrecevables. De plus, ce rapport ne constitue aucunement une décision, à défaut de consister en une mesure obligatoire destinée à créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations ou à en constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue. Contrairement à ce que prétend le recourant, un tel acte est un document dépourvu de force contraignante inhérent à la procédure en question et destiné à permettre à l'autorité d'envisager, cas échéant, une mesure. Celle-ci, en tant que décision, pourra en revanche faire l'objet d'un recours, aux conditions de l'art. 158 LCo. L'invocation de l'art. 93 al. 3 LTF, qui vise principalement des décisions incidentes ne causant aucun préjudice irréparable, n'est ainsi d'aucun secours au recourant. Dans le Message, p. 20, on trouve confirmation de ce qui précède, via un schéma de la procédure à suivre en matière d'irrégularités commises dans une commune, dans lequel les décisions susceptibles de recours sont suivies d'un astérisque, lequel fait défaut au stade de l'enquête. Enfin, si le rapport d'enquête n'est pas une décision, il est néanmoins soumis aux personnes concernées qui peuvent se déterminer à cet égard et demander un complément d'enquête, en vertu de l'art. 73f RELCo. Le recourant a fait usage de son droit d'être entendu et s'est déterminé sur le rapport en question; relevons qu'il n'a pas demandé un complément d'enquête, contrairement à ce qu'il affirme dans ses écritures. Il ne pouvait toutefois pas prétendre à ce que des corrections soient apportées au rapport litigieux, le législateur lui donnant uniquement l'opportunité de s'exprimer, en tant que personne concernée. Il n'y a pas de raison qu'il en aille différemment par le biais du recours qui a pour seul objet l'ordonnance de clôture. Enfin, contrairement à ce que l'intéressé prétend, la détermination précitée, intervenue dans le cadre d'une étape intermédiaire non contentieuse de la procédure, ne peut pas impliquer sa qualité de partie dans le cadre de la présente procédure (contentieuse) de recours. 2. Cela étant, quand bien même il faudrait considérer qu'une voie de droit lui était ouverte sur la base de l'art. 158 LCo, voire même de l'art. 29a Cst., comme l'intéressé s'en prévaut, encore faudrait-il qu'il puisse se prévaloir d'un intérêt digne de protection pour recourir. Soulignons que c'est

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 d'ailleurs dans ce sens que l'art. 158 LCo a été rédigé: seul le conseiller communal révoqué, soit la personne directement touchée par la mesure, peut saisir le Tribunal cantonal d'un recours. 2.1. Selon l'art. 76 let. a CPJA a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La jurisprudence a précisé qu'un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 125 V 339 consid. 4a; 124 II 409 consid. 1e/bb et 3b). L'intérêt doit être direct. Pour que des effets de fait de la décision constituent une atteinte propre à léser un intérêt digne de protection, il faut un préjudice porté de manière immédiate à la situation personnelle du recourant (ATF 125 V 339 consid. 4a). En outre, l'intérêt digne de protection du recourant doit être pratique, c'est-à-dire que sa situation de fait ou de droit est susceptible d'être avantageusement influencée par l'issue du

recours (ATF 125 II 417 consid. 2; arrêt TC FR 601 2011 797 et 601 2012 127 du 17 juin 2014; BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 351; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, no 2084). Enfin, l'intérêt digne de protection doit être actuel, soit présent aussi bien au moment du dépôt du recours qu'au moment du prononcé (DUBEY/ZUFFEREY, no 2084). Si cette dernière condition disparaît en cours de procédure, le recours déposé devient sans objet et est rayé du rôle (ATF 137 I 23, consid. 1.3.1; arrêt TF 9C_831/2008 du 12 décembre 2008 consid. 1.2; DUBEY/ZUFFEREY, no 2084). Il est fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 137 I 23 consid. 1.3.1 et les références citées; arrêt TC FR 601 2012 29 du 29 janvier 2013, p. 4). 2.2. En l'espèce, le recourant invoque une violation de son droit à la protection de la personnalité du fait que le rapport constate des tensions au sein de la commune, ce qui porterait atteinte à sa réputation professionnelle et à sa considération sociale. Pour que la condition de l'intérêt pratique du recourant soit admise, il faut que l'issue du recours lui soit favorable, c'est-à-dire qu'elle puisse lui procurer un avantage économique, matériel ou idéal. Il faut aussi que soit établie l'existence d'un préjudice porté de manière immédiate à sa situation personnelle. Comme mentionné précédemment, aucune mesure administrative n'a été prise à l'encontre de l'intéressé. La décision attaquée ne renvoie pas non plus, dans son dispositif au rapport d'enquête, de telle sorte que celui-ci n'en fait pas partie. Le dispositif de l'ordonnance ne peut dès lors être modifié d'aucune manière. Le recourant ne peut ainsi rien obtenir en s'attaquant à l'ordonnance de clôture d'enquête et n'a, partant, aucun intérêt à recourir. S'agissant du préjudice lié à sa réputation professionnelle en rapport avec l'ordonnance de classement, celui-ci n'est au demeurant nullement démontré ou établi, le recourant se bornant à affirmer que la présentation des faits, tels qu'ils ressortent du communiqué de presse du Préfet, repris dans deux quotidiens de la presse écrite, le fait passer pour le responsable des problèmes de la commune entraînant un tort sérieux à sa réputation professionnelle, lui qui est à la tête d'une quinzaine de personnes au sein de l'administration fédérale. Il lui appartenait en particulier d'explicitier en quoi les considérations émises sur son activité politique au sein de l'exécutif communal devaient entacher sa réputation professionnelle. En réalité, ce sont bien plus des articles parus dans la presse dont l'intéressé semble vouloir se plaindre. Rien ne l'empêchait d'exiger un droit de réponse s'il entendait rectifier certains points. Ce n'est toutefois pas en s'en prenant à l'ordonnance

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7 attaquée qu'il peut y parvenir. Dans ces circonstances, l'on ne peut pas considérer que l'ordonnance de clôture d'enquête a porté de manière immédiate un quelconque préjudice à sa situation socio-professionnelle. Au vu de ce qui vient d'être dit, force est d'admettre que le recourant n'a pas d'intérêt pratique à recourir. Le recourant ne démontre pas non plus un quelconque intérêt actuel, étant donné qu'il a démissionné de sa fonction de syndic le 3 novembre 2017, avant même que toute mesure de surveillance n'ait été prise par le Préfet. Il ne démontre pas non plus les liens à faire, selon lui, avec la situation existante, comme indiqué ci-dessus. À défaut d'intérêt actuel et pratique, force est d'admettre que le Tribunal cantonal n'a pas à entrer en matière sur le recours dont il est saisi. 3. Pour tous ces motifs, le recours est déclaré irrecevable. Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure (art. 131 CPJA). Pour les mêmes motifs, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour

arrête : I. Le recours est irrecevable. II. Les frais de procédure, par CHF 1'000.-, sont mis à la charge du recourant et compensés avec l'avance de frais versée, le solde de CHF 500.- lui étant restitué. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 16 juillet 2020/ape/mab La Présidente : La Greffière-stagiaire :

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