

FR_GERICHTE 602 2019 86 vom 30. September 2019

FR Kantonsgericht, 2019-09-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_86

FR: FR_GERICHTE 602 2019 86 du 30 septembre 2019

IT: FR_GERICHTE 602 2019 86 del 30 settembre 2019

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Ausstand

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 120 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), les décisions incidentes sont susceptibles d'un recours séparé lorsqu'elles concernent notamment la récusation. Interjeté dans le délai de dix jours et les formes prescrits (art. 79 ss CPJA) auprès de l'autorité compétente en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA, le recours est recevable en la forme et le Tribunal cantonal peut dès lors en examiner les mérites.

E. 2

Les recourants contestent le rejet de leurs demandes de récusation. Ils invoquent une violation de l'art. 33 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) ainsi que de l'art. 30 Cst. en lien avec l'accord formel passé entre la commune et la DAEC, respectivement le SeCA. Ils maintiennent en outre que, de par la présence de T._____ et U._____ à la séance d'information du 29 mai 2018, la DAEC a publiquement soutenu la mise en œuvre de l'ensemble des projets présentés lors de cette séance. Ils estiment ainsi que si la DAEC devait statuer sur leurs recours, son obligation de neutralité et d'impartialité ne pourrait pas être assurée.

E. 2.1

La garantie minimale d'un tribunal indépendant et impartial, telle qu'elle résulte des art. 30 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH permet de demander la récusation d'un juge dont la situation ou le comportement est de nature à susciter des doutes quant à son impartialité. Elle vise à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire puissent influencer le jugement en faveur ou au détriment d'une partie. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du juge est 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 du magistrat. Cependant, seules les circonstances objectivement constatées doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des parties au procès ne sont pas décisives (ATF 139 I 121 consid. 5.1; 138 I 1 consid. 2.2 et les arrêts cités). Pour les autorités non judiciaires, l'art. 30 al. 1 Cst. et l'art. 6 par. 1 CEDH ne s'appliquent pas. En revanche, on déduit la garantie d'un traitement équitable et l'exigence d'impartialité de l'art. 29 al. 1 Cst., lequel dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Dans sa substance, la garantie d'impartialité impose tant au juge qu'à l'autorité administrative qu'ils ne soient pas déjà déterminés sur les faits à apprécier. Les

exigences qui valent pour les tribunaux ne se transposent toutefois pas telles quelles dans la procédure administrative. Ce sont justement les impondérables liés au système de la procédure interne à l'administration qui ont conduit à la création d'instances judiciaires indépendantes (ATF 140 I 326 consid. 5.2 et les références citées). Pour les autorités exécutives, il y a lieu de tenir compte du fait que leur fonction s'accompagne d'un cumul de plusieurs tâches, dont certaines sont politiques. Contrairement à un tribunal, les autorités gouvernementales ne sont pas seules compétentes pour appliquer (de manière neutre) le droit ou prendre une décision sur le litige qui leur est soumis. Elles portent simultanément une

Tribunal cantonal TC Page 6 de 11 responsabilité particulière dans l'accomplissement de certaines tâches publiques. Cette multiplication des interventions officielles est ainsi d'intérêt public et inhérente au système; elle ne constitue pas déjà une prévention illicite. Ce sont les circonstances concrètes du cas d'espèce qui sont décisives pour déterminer si un agent public paraît objectivement avoir une opinion préconçue en raison du fait que le système l'a amené à intervenir précédemment. A cet effet, il convient a priori de tenir compte du type de procédure, de la fonction et de l'objet du litige dans la procédure concernée (ATF 140 I 326 consid. 5.2 et les références citées). En d'autres termes, les dispositions sur la récusation sont, en principe, moins sévères pour les membres des autorités administratives et gouvernementales que pour les autorités judiciaires (ATF 140 I 326 consid. 5.2; 137 II 431 consid. 5.2). Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., qui ne concerne que les procédures judiciaires, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. ATF 125 I 209 consid. 8a; arrêts TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.2; 2C_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2). Dans ce contexte, le cumul dans une même autorité de deux compétences, de telle manière que l'exercice de l'une peut influencer de fait sur l'exercice de l'autre ne crée pas un motif de récusation (MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd. p. 275).

E. 2.2

Une demande de récusation doit en principe être dirigée contre des personnes physiques déterminées - susceptibles de connaître une situation de conflit d'intérêts privés - et non contre une autorité dans son ensemble (cf. ATF 122 II 471 consid. 3b; SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, 2002, p. 75 s.). La récusation d'une autorité in corpore doit ainsi rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens: tel est a fortiori le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions, à moins que la demande ne soit dirigée contre chacun des membres de cette autorité pris individuellement (arrêt TF 1C_555/2015 du 30 mars 2016 consid. 4.1 et les références).

E. 2.3

L'art. 29 al. 1 Cst. 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 personne impliquée ne sont pas décisives (cf. ATF 134 I 20 consid. 4.2 et les réf. cit.; 127 I 196 consid. 2b; 125 I 119 consid. 3b; arrêt TF 2C_238/2018 du 28 mai 2018 consid. 4.2). 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; 137 II 431 consid. 5.2 et les références citées). Une autorité, ou l'un de ses membres, a en revanche le devoir de se récuser lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'elle

Tribunal cantonal TC Page 7 de 11 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 (cf. arrêt TF 2C_931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1 et les références citées).

E. 2.4

En droit cantonal, l'art. 21 al. 1 CPJA énonce les motifs de récusation et indique, en particulier, que la personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci doit se récuser, d'office ou sur requête, notamment s'il existe des motifs sérieux de nature à faire douter de son impartialité (let. f). L'art. 21 al. 1 let. f CPJA constitue une clause générale, recouvrant tous les motifs de récusation non expressément prévus aux lettres précédentes de l'art. 21 al. 1 CPJA.

E. 3

En l'occurrence, il convient d'emblée de souligner que les tâches confiées à la DAEC impliquent un cumul de fonctions dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ainsi, il lui appartient notamment non seulement d'approuver les PAL, les PAD ainsi que leur réglementation, mais également de statuer sur les recours contre les décisions communales sur les oppositions relatives aux PAL et aux PAD (cf. notamment art. 86 et 88 LATeC). Il n'est pas contesté que T._____ et U._____ étaient présents à la première partie – consacrée à la nouvelle interface multimodale de mobilité à Y._____ – de la séance d'information publique du 29 mai 2018 et que le Conseiller d'Etat T._____ y a donné une présentation sur l'importance de cette nouvelle interface. Or, cette présentation peut manifestement être considérée comme faisant partie intégrante du devoir d'information de la Direction. Selon la DAEC, son Directeur a exposé, dans sa présentation, l'importance pour le canton de cette nouvelle interface – étant précisé que la procédure relève d'une compétence fédérale – permettant de dynamiser le trafic régional. Il s'agit là d'une prise de position s'inscrivant dans l'exercice normal de ses attributions et qui ne préjugeait en rien de l'issue des futures procédures d'approbation relatives à la révision partielle du PAL et au PAD S._____. Du reste, il n'existe aucun signe concret et objectif que le Conseiller d'Etat T._____ ait exprimé de manière inadmissible son soutien aux planifications contestées par les recourants – ce que ceux-ci ne prétendent d'ailleurs pas – et que cela pourrait soulever des doutes quant à son indépendance et son impartialité en tant que

Directeur de la DAEC, appelé à se prononcer tant sur les procédures d'approbation en question que sur les recours dirigés contre celles-ci. En outre, selon le résumé de séance établi par le conseil communal, les invités de la première partie de cette séance ont quitté la salle lors de la pause ayant précédé la seconde partie. Le fait qu'il a été procédé, lors de la même séance d'information, à une seconde présentation relative à l'aménagement local – soit la révision générale du PAL, la révision partielle du PAL et le PAD S. _____ –, en l'absence des personnes susmentionnées, ne permet à l'évidence pas d'en déduire, comme le font les recourants, que celles-ci ont manifesté leur soutien public au PAD S. _____ dans son ensemble, ce d'autant plus que rien n'indique que la nouvelle interface multimodale de mobilité projetée ne pourrait pas se faire sans le nouveau PAD S. _____. Par ailleurs, les recourants se fondent sur les décisions sur opposition prises par la commune le

E. 5

Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté.

E. 6

Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis solidairement à la charge des recourants qui succombent, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont fixés selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12). Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie aux recourants. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision du 24 juin 2019 du Conseil d'Etat du canton de Fribourg est confirmée. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont solidairement mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Le présent arrêt 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 le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 30 septembre 2019/jfr/vth Le Président suppléant : La Greffière-rapporteuse :

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