

JU_GERICHTE ADM 2021 103 vom 20. Mai 2021

JU Tribunal cantonal, 2021-05-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2021_103

FR: JU_GERICHTE ADM 2021 103 du 20 mai 2021

IT: JU_GERICHTE ADM 2021 103 del 20 maggio 2021

Regeste

Recours c/ décision sur opposition de l'intimé du 20 mai 2021 | fonction publique

Erwägungen

E. 2

Le 31 mars 2021, elle a délivré à B._____ une autorisation de dénoncer à la justice pénale d'éventuelles infractions contre l'administration de la justice (dénonciation calomnieuse et/ou entrave à l'action pénale) et/ou de déposer une plainte pénale pour toute autre atteinte à l'honneur dans le cadre de la procédure de mesure de protection ouverte en faveur de l'enfant C._____. Le 12 avril 2021, elle a signé une troisième autorisation à B._____ en vue de dénoncer à l'autorité de surveillance des avocats des cantons de Neuchâtel et/ou du Jura le comportement de Me A._____ (ci-après : le recourant) dans la procédure de mesure de protection ouverte en faveur de l'enfant C._____. B. Le recourant, par son mandataire, s'est opposée à la délivrance de ces autorisations le 25 avril 2021 (PJ 2). Par décision du 20 mai 2021, le Département de l'Intérieur (ci-après : l'intimé) a déclaré les oppositions irrecevables et mis les frais de la procédure d'opposition à la charge de l'opposant (PJ 3). En substance, il a considéré que l'autorisation se limite à autoriser le président de l'APEA à transmettre des informations à des autorités tierces et doit être considérée comme un acte purement interne à l'administration, de telle sorte qu'elle n'est pas sujette à opposition. Sur le fond, même si les oppositions avaient été recevables, elles auraient dû être rejetées, dans la mesure où la levée du secret avait pour but de permettre à l'administration d'accomplir les tâches qui lui incombent. Lors de la pesée des intérêts, l'intimé a retenu que la bonne marche de l'administration nécessite que cette dernière puisse agir de manière efficace, sans être entravée par des démarches abusives, de telle sorte que l'intérêt à la révélation du secret est plus grand que celui de son maintien. Considérant que l'attitude de l'opposant était purement chicanière, voire abusive et s'inscrivait dans la multitude de contestations que le recourant a soulevées devant l'APEA dans la procédure en cause, ce qui contrevient au devoir de diligence auquel il est soumis, l'intimé a mis les frais de la procédure d'opposition à la charge du recourant. C. Par mémoire du 25 juin 2021, le recourant a interjeté recours contre cette décision auprès de la Cour de céans. Il a conclu à titre principal à l'annulation de la décision et au renvoi de l'affaire à l'intimé pour nouvelle décision et, à titre subsidiairement à l'annulation de la décision sur opposition, ainsi qu'au rejet des demandes formulées par notes internes de B._____, sous suite de frais et dépens pour toutes les instances. Il fait valoir que les autorisations litigieuses constituent des décisions sujettes à opposition. En outre, les autorisations ne servent que les intérêts privés de B._____. Or il convient de se montrer prudent lorsque l'on autorise un employé de l'Etat à porter plainte contre un avocat qui défend ses clients en relevant des vices procéduraux. En outre, le fait pour un avocat de

faire l'objet d'une procédure disciplinaire et/ou pénale constitue une lourde atteinte à sa personnalité.

E. 2.1

A titre préliminaire, il convient de relever que les autorisations litigieuses ne concernent le recourant qu'en tant que les prétendues infractions, respectivement violations des règles de déontologie auraient été commises dans le cadre de la procédure de mesure de protection ouverte par l'APEA en faveur de l'enfant C._____, étant précisé que le recourant est l'avocat des parents de C._____.

E. 2.2

Selon l'art. 2 al. 1 Cpa, sont considérées comme des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral, intercantonal, cantonal et communal et 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) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Sont également considérées comme telles les décisions préjudicielles et incidentes, les décisions sur opposition et sur recours, les décisions prises en matière de révision et d'interprétation et les décisions en matière d'exécution (al. 2). Cette définition est identique à celle de l'art. 5 PA, de telle sorte que l'on peut en reprendre la jurisprudence.

E. 2.3

Une décision au sens de l'art. 5 PA intervient typiquement dans un cas individuel et concret. La notion de décision implique par ailleurs un rapport juridique obligatoire et contraignant entre son auteur et son destinataire. De simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations ou 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.

E. 2.4

L'art. 320 CP punit d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire celui qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi. La révélation ne sera pas punissable si elle a été faite avec le consentement écrit de l'autorité supérieure. C'est le droit public fédéral, cantonal ou communal applicable qui prévoit l'autorité compétente et la procédure à suivre (VERNIOY, CR CP, no 38 ad art. 320). L'art. 320 CP protège principalement l'intérêt de la collectivité à la discrétion des fonctionnaires et membres des autorités nécessaire à l'accomplissement sans entrave des tâches de l'Etat (ATF 142 IV 65 ATF 142 IV 65 consid. 5.1).

E. 2.5

A teneur de l'art. 25 LPer (RSJU 173.11), il est interdit à l'employé de divulguer des faits dont il a eu connaissance dans l'accomplissement de son travail et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances ou d'instructions spéciales (al. 1). Dans les mêmes limites, il lui est interdit de communiquer à des tiers ou de conserver par-devers lui, au-delà des besoins du service, des documents professionnels en original ou en copie (al. 2). Ces obligations subsistent après la fin des rapports de service (al. 3). L'employé ne peut

déposer en justice comme partie, témoin ou expert sur des faits dont il a eu connaissance dans l'accomplissement de son travail et qui doivent rester secrets en raison de leur nature, des circonstances ou d'instructions spéciales que moyennant autorisation écrite. Cette autorisation demeure nécessaire après la cessation des rapports de travail. Pour les employés, le chef de département est compétent pour l'octroi de cette autorisation (art. 26 al. 1 et 2 let. d LPer). L'autorisation ne peut être refusée que si un intérêt public prépondérant l'exige. Au besoin, l'autorité peut faire préciser les points sur lesquels doit porter la déposition de l'employé (art. 26 al. 3 Lper). Les mêmes règles s'appliquent à la production en justice de pièces officielles et à la remise d'attestations. Demeurent réservées les dispositions de la législation spéciale (art. 26 al. 4 et 5 LPer). En droit jurassien, il appartient en principe au collaborateur de l'Etat de demander la levée du secret de fonction afin de ne pas être inquiété pénalement pour violation du secret de fonction. L'art. 26 LPer n'exclut toutefois pas que l'autorité demande elle-même l'autorisation. En outre, le bénéficiaire de la levée du secret de fonction est le collaborateur de l'Etat, quel que soit son statut.

E. 2.6

Au cas particulier, l'intimé, en tant qu'autorité compétente au sens de l'art. 26 al. 2 let. d LPer, a levé le secret de fonction du président de l'APEA pour lui permettre de déposer plainte pénale et de produire des pièces dans une procédure pénale qu'il entend mener, respectivement pour dénoncer le recourant devant la Chambre des

E. 3

Il relève encore que l'inanité et le caractère erroné des allégations de B. _____, mais également de l'objectif que poursuit ses demandes « (ne plus avoir à composer avec Me A. _____ comme avocat) » (sic), les requêtes n'auraient pas dû être admises. Il conteste également la mise des frais d'opposition à la charge du recourant, contestant le caractère téméraire de l'opposition. D. Par courrier du 13 août 2021, le recourant a fait référence à l'arrêt du 14 juillet 2021 rendu par la Cour de céans dans lequel la désignation de Me A. _____ comme mandataire de C. _____ est confirmée et la décision de l'APEA annulée (ADM 53 et 89/2021). E. Dans sa détermination du 25 août 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur opposition, sous suite des frais. Il conteste le caractère de décision des autorisations litigieuses, ces dernières n'étant qu'un acte purement interne à l'administration. Dites autorisations ne confèrent aucun droit à B. _____. Il ne s'agit pas ici de la levée du secret professionnel, mais du secret de fonction qui vise avant tout à permettre à l'administration d'exercer correctement son activité. Sur le fond et même si le recours porte sur une décision d'irrecevabilité, l'intime a procédé à une pesée des intérêts au moment où elle a délivré les autorisations. Il relève que l'avocat est obligé de faire preuve d'une certaine retenue et de s'opposer à une escalade du litige. Or la libération du secret de fonction est intervenue après des démarches nombreuses et répétées de la part du recourant lorsqu'il s'est avéré qu'il était inconcevable de le laisser aller plus loin dans ses entraves à la bonne marche de l'administration, de telle sorte qu'il n'y a pas d'ingérence dans les droits de la défense. F. Par ordonnance du 29 septembre 2021, l'édition du dossier de l'APEA dans les cause ADM 62/2021 et ADM 53/2021 a été ordonnée. L'ordonnance précitée précise qu'un délai sera imparti aux parties pour déposer leurs remarques finales à réception des dossiers de l'APEA, lesquels se trouvaient au Tribunal fédéral. G. Dans ses remarques finales du 10 juin 2022, le recourant a maintenu son recours et ses conclusions malgré l'arrêt rendu par la Cour de céans le 5 avril 2022

(ADM 107/2021). Pour le surplus, il reprend les arguments de son recours. H. Il sera revenu sur les autres éléments du dossier ci-dessous en tant que besoin. En droit : 1. 1.1 La Cour administrative est compétente en vertu de l'art. 160 let. b Cpa. Le recourant, destinataire de la décision sur opposition du 20 mai 2021, a manifestement qualité pour recourir.

E. 3.1

La qualité pour former opposition se définit de la même manière que la qualité pour recourir (art. 97 Cpa). A teneur de l'art. 120 let. a Cpa, a qualité pour recourir quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Ne peut recourir que celui qui est particulièrement atteint. L'adjectif "particulièrement" a été ajouté lors de la modification du 20 décembre 2006 pour faire correspondre la qualité pour recourir au plan cantonal aux conditions pour recourir au plan fédéral, notamment devant le Tribunal fédéral, qui règle la question à l'article 89 al. 1 let. b LTF (BROGLIN/WINKLER DOCOURT/MORITZ, op. cit., n, 450). L'adjectif "particulièrement" vise à resserrer la portée de l'intérêt digne de protection (ATF 135 II 145 consid. 6.1 ; ATF 133 II 468 consid. 1). Cet intérêt consiste donc dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Cet intérêt doit être direct et concret. En particulier, le recourant doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu. Cette exigence a été posée de manière à empêcher l'action populaire (ATF 135 II 145 consid. 6.1). Le recourant doit donc avoir un intérêt personnel qui se distingue nettement de l'intérêt général des autres membres de la collectivité dont l'organe a statué (ATF 133 II 468 consid. 1) En outre, l'intérêt à recourir doit être direct. Tel est ainsi le cas des personnes directement concernées par la décision et qui sont touchées dans leurs droits et obligations, soit les destinataires directs de la décision.

E. 3.2

Au cas particulier, si tant est que les autorisations litigieuses devaient être considérées comme des décisions, seul le président de l'APEA est directement touché par l'autorisation qui lui permet de déposer une plainte pénale afin de faire valoir ses droits contre d'éventuelles infractions commises par des tiers à son encontre, respectivement de produire des pièces. Il faut en effet rappeler que le secret de fonction vise principalement l'intérêt de la collectivité à la discrétion des fonctionnaires et membres des autorités nécessaire à l'accomplissement sans entrave des tâches de l'Etat (cf. consid. 2.3). Il est donc également dans l'intérêt de la collectivité de lever le secret de fonction de ses collaborateurs lorsque ces derniers s'estiment victimes de potentielles infractions pénales, notamment lorsque lesdites infractions ne se poursuivent que sur plainte. Le collaborateur de l'Etat est donc le bénéficiaire direct des autorisations. Quant au recourant, il ne se trouve pas entravé dans la défense de ses droits dans le cadre de la procédure pénale, respectivement dans la procédure disciplinaire devant la Chambre des avocats, concernée par la levée du secret de fonction du président de l'APEA et n'est donc qu'indirectement touchée par l'autorisation litigieuse, ce qui ne suffit pas pour lui accorder la qualité pour s'y opposer, respectivement pour recourir. Entrer en matière sur le recours, respectivement sur l'opposition reviendrait à examiner à titre préjudiciel les prétendues infractions reprochées au recourant, ce qu'il n'appartient pas à l'intimé, ni à la Cour de céans de faire. En effet, sur le fond, seul un intérêt public

prépondérant permet le refus de l'autorisation litigieuse. On relèvera encore qu'il ne s'agit ici pas de la problématique du secret professionnel de l'avocat, mais de la levée du secret de fonction d'un employé de l'Etat. Le secret professionnel de l'avocat ne saurait y faire obstacle. Le secret professionnel ne protège en effet pas l'avocat des comportements ou des propos éventuellement pénalement ou disciplinairement répréhensibles tenus ou adoptés dans une procédure administrative.

E. 3.3

Dans ces conditions, c'est à juste titre que la décision attaquée déclare l'opposition de la recourante irrecevable.

E. 3.4

Enfin, même en admettant que les autorisations contestées constituent une décision et que le recourant dispose d'un intérêt direct à les contester, son recours devrait être rejeté sur le fond. Il faut en effet relever qu'il n'existe aucun intérêt public prépondérant au sens de l'art. 26 LPer pour refuser à B. _____ les autorisations en question. Dans une telle éventualité, l'intérêt du recourant à éviter le dépôt d'une plainte pénale ou d'une dénonciation disciplinaire à son encontre est strictement privé et ne saurait l'emporter sur l'intérêt de la collectivité de lever le secret de fonction de ses collaborateurs lorsque ces derniers s'estiment victimes de potentielles infractions

E. 4

1.2 La décision sur opposition déclare l'opposition irrecevable, de telle sorte que l'objet du litige est limité à la question de savoir si l'autorité de première instance a prononcé l'irrecevabilité à juste titre, les conclusions au fond étant irrecevables (BROGLIN/WINKLER DOCOURT/MORITZ, Procédure administrative et juridiction constitutionnelle, Principes généraux et procédure jurassienne, 2021, no 412). 1.3 Pour le surplus, interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable et il y a lieu d'entrer en matière. Il faut en effet relever que la question de la qualité pour former opposition devant l'intimé, respectivement celle de la qualification de la levée du secret professionnel de l'appelé en cause, relève du fond dans la procédure devant la Cour de céans. 2. Le premier point litigieux concerne la qualification juridique de l'acte par lequel une autorité lève le secret de fonction et autorise un collaborateur de l'Etat à produire des pièces et à déposer en justice. La Cour de céans s'est prononcé sur cette question dans un arrêt du 5 avril 2022 (ADM 107/2021, consultable sur <https://jurisprudence.jura.ch/>). La problématique soulevée dans le présent arrêt est identique à celle de l'arrêt précité et est reprise aux considérants ci-dessous.

E. 5

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 (TF 1C_471/2019 du 11 février 2020 consid. 3.1 ; 1C_532/2016 consid. 2.3.1 et les références citées).

E. 5.1

A teneur de l'art. 218 Cpa, les frais de procédure sont supportés par celui qui requiert un acte administratif pour s'assurer un service ou un avantage, ou le provoque par son attitude (al. 1). Des frais de procédure ne sont mis à la charge de l'opposant que s'il a violé des règles de procédure, ou si son opposition a un caractère téméraire ou abusif (al. 2). Le droit

cantonal peut prévoir de mettre les frais à la charge d'un opposant dont l'intervention apparaît abusive au point d'engager sa responsabilité au sens de l'art. 41 CO. L'abus doit toutefois apparaître manifeste (art. 2 al. 2 CC), l'autorité ne pouvant se contenter de retenir qu'une opposition a été déclarée irrecevable ou mal fondée pour en mettre les frais à la charge de son auteur (ATF 143 II 467 consid. 2.7).

E. 5.2

En l'occurrence, il ressort des considérants qui précèdent que l'on ne saurait retenir que l'opposition du recourant était abusive au vu des questions juridiques qui se posent. En particulier, le fait qu'un mandataire conteste les décisions d'une autorité ne suffit pas à rendre une opposition téméraire ou abusive. Sur ce point, le recours est bienfondé. 6. Dès lors que le recourant succombe sur l'essentiel, n'obtenant gain de cause que sur les frais de la procédure d'opposition, les frais de la procédure de recours sont mis à sa charge dans une proportion très importante (art. 219 al. 1 Cpa). Pour les mêmes motifs, seule une indemnité de dépens très réduite doit être accordée au recourant, à payer par l'intimé (art. 227 al. 1 Cpa). Il n'est pas alloué de dépens à l'intimé (art. 230 al. 1 Cpa).

E. 6

avocats. La question de savoir s'il s'agit d'une décision peut être laissée ouverte compte tenu des motifs qui suivent. Cela étant, il faut relever que dans une jurisprudence déjà ancienne, le Tribunal fédéral a considéré que la décision de l'autorité fédérale compétente qui, saisie d'une requête présentée par une autorité judiciaire, refuse d'autoriser un fonctionnaire à témoigner ou à communiquer des pièces ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 PA (ATF 103 Ib 253). En outre, dans l'ATF 123 II 371, le Tribunal fédéral a laissé la question ouverte de savoir si la levée du secret de fonction est une décision au sens de l'art. 5 PA. Enfin, on relèvera que la situation juridique du recourant n'est pas touchée par l'autorisation de produire des pièces, même si il en subit un préjudice de fait, à savoir que des pièces seront transmises au Ministère public par le fonctionnaire qui entend déposer plainte pénale ou à la Chambre des avocats (cf. dans ce sens MOOR /POLTIER, Droit administratif, vol. II, les actes administratifs et leur contrôle, p. 1). 3. En tout état de cause, même si l'on devait admettre que l'octroi des autorisations litigieuses est une décision, il conviendrait de dénier au recourant la qualité pour s'y opposer pour les motifs suivants.

E. 7

Celui qui n'est touché que de manière indirecte ou médiate n'est pas dans un rapport suffisamment étroit avec la décision. Ainsi, le tiers qui souhaite agir contre le destinataire de la décision doit avoir un intérêt digne de protection et se trouver dans une relation particulièrement étroite et directe avec l'objet du litige (FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, 2014, no 31 ad art. 89).

E. 8

pénales, respectivement de potentielles violation des règles professionnelles par un avocat, afin d'assurer le bon fonctionnement du service public et la protection de ses collaborateurs. En outre, la levée du secret de fonction n'apparaît pas disproportionnée, dès lors que le recourant pourra faire valoir sa position dans les procédures respectives. 4. Dans la mesure où le recours doit être rejeté sur la question de la qualité pour former opposition, le recourant ne saurait se plaindre d'une violation de son droit d'être entendu par l'intimé. Quoiqu'il en soit, une éventuelle violation de ce droit aurait été réparée en procédure d'opposition dans la mesure où l'autorité statuant sur opposition dispose d'un plein pouvoir

d'examen et que la recourante a pu s'exprimer avant que l'intimé ne rende la décision sur opposition. Enfin, le recourant a pu consulter le dossier de l'intimé et celui de la procédure dans le cadre du recours et faire valoir son argumentation, comme en atteste son recours et ses différentes prises de position. 5. Le recourant conteste également que les frais de la procédure d'opposition aient été mis à sa charge. Il conteste que son opposition ait été téméraire en raison de questions complexes qui se posent, la situation étant loin d'être aisée en fait et en droit.

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