

NE_GERICHTE CDP.2015.217 vom 21. Dezember 2015

NE Tribunal cantonal, 2015-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2015.217

FR: NE_GERICHTE CDP.2015.217 du 21 décembre 2015

IT: NE_GERICHTE CDP.2015.217 del 21 dicembre 2015

Erwägungen

E. 1

a) Les décisions incidentes rendues avant la décision finale peuvent faire l'objet d'un recours si elles sont de nature à causer un grave préjudice (art. 27 al. 1 LPJA), ce par quoi il faut entendre un préjudice irréparable (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, ad art. 27 LPJA, p. 121 ss). Cette notion doit être interprétée restrictivement car la voie du recours séparé contre les décisions incidentes a un caractère exceptionnel. Un préjudice irréparable consiste ainsi en un dommage qui ne peut pas être réparé ultérieurement par un jugement final ou une autre décision favorable au recourant (ATF 135 II 30 cons. 1.3.4, 134 III 188 cons. 2.1, arrêt du TF du 11.04.2013 [1C_666/2012] cons. 1). Il suffit d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision incidente, un simple préjudice de fait, en particulier un préjudice économique, pouvant selon les circonstances suffire; l'intérêt ne doit toutefois pas consister exclusivement à éviter une prolongation de la procédure et les frais qu'elle entraîne (Bovay, Procédure administrative, 2 e éd., Berne 2015, p. 476). Il appartient au recourant d'alléguer et d'établir que la décision incidente lui cause un tel dommage, à moins que celui-ci ne fasse d'emblée aucun doute (ATF 134 III 426, cons. 1.2, 133 III 629 cons. 2.3.1; Schaer, op. cit. ad art. 27 LPJA, p. 121-122). Sont des décisions incidentes celles qui concernent la récusation (al.

E. 2

let. b). De telles décisions peuvent faire l'objet d'un recours dans un délai de 10 jours (art. 34 al. 3 LPJA).

b) Le Conseil d'Etat a tranché par décision incidente la question de la récusation du Conseil communal, par souci d'économie de procédure, la violation des règles y relatives pouvant entraîner la nullité d'une décision.

Que la décision entreprise soit incidente ou finale, elle peut faire l'objet d'un recours immédiat puisque la décision sur recours peut immédiatement mettre fin à la procédure et permet ainsi d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 264-265, 714 et 717; Bovay, op. cit., p. 477-478 et les références citées).

2.a) D'après l'article 35LPJA, le mémoire de recours est adressé en deux exemplaires à l'autorité compétente et porte la signature du recourant ou de son mandataire (al. 1). Il indique : la décision attaquée (al. 2 let. a), les motifs (al. 2 let. b), les conclusions (al. 2 let. c) et les moyens de preuves éventuels (al. 2 let. d).

En ce qui concerne les motifs et les conclusions du recours, la jurisprudence cantonale estime qu'ils doivent permettre à l'autorité de savoir ce que le recourant reproche à la décision attaquée et ce qu'il veut. Il suffit qu'ils se dégagent clairement du recours, tout

formalisme excessif devant être évité (cf. notamment RJN 2004, p. 1999, p. 201).

b) C'est en vain que le Conseil communal relève l'absence de motivation du recours en tant qu'il concerne la récusation du Conseil communal in corpore, au motif qu'il ne ferait que se référer aux observations de C. et consorts au Conseil d'Etat du 20 février 2015. En effet, les griefs formulés à cet égard par les recourants résultent de façon claire du mémoire de recours du 28 août 2015.

3. Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est par conséquent recevable en tant qu'il concerne la récusation.

4. La décision attaquée constitue une décision incidente en tant qu'elle statue sur la demande de jonction des causes (Bovay, op. cit., p. 478, n. 1662). Le délai de recours de 10 jours (art. 34 al. 3 LPJA) étant respecté, il convient d'examiner la recevabilité du recours sur le plan du préjudice irréparable éventuellement subi par les recourants.

Ces derniers invoquent à cet égard le fait que les causes ont le même objet et posent les mêmes questions juridiques; que la commune de B. n'a pas traité les oppositions de la même manière, notamment en ce qui concerne la récusation, ce qui aurait pu entraîner un grave préjudice pour les autres parties si leurs mandataires ne s'étaient pas coordonnés et ce qui pourrait se reproduire; que la gestion séparée des dossiers entraîne des complications procédurales mais également le risque de décisions contradictoires et que la jonction de fait n'est pas prévue par la LPJA. Or, ces craintes ne permettent pas de retenir que la décision pourrait causer un préjudice irréparable aux recourants, qui justifierait qu'elle puisse faire l'objet d'un recours séparé auprès de la Cour de cassation. En effet, si le Conseil d'Etat, après avoir procédé à une instruction commune pour les trois recours, venait à rendre des décisions contradictoires, les recourants pourront s'en prévaloir en temps voulu par la voie de recours contre la décision finale. Par ailleurs, si la LPJA ne contient pas de disposition relative à la jonction de causes, il n'en demeure pas moins que l'autorité saisie d'un recours peut en tout temps joindre ou disjoindre des causes, ce dans un but d'économie de procédure (arrêt du TF du 15.04.2008 [1C_286/2007]; ATF 131 V 461 cons. 1), sans que cela n'entraîne un risque de grave préjudice. Partant, le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu'il concerne la jonction.

5. Une décision sur l'administration des preuves ne cause en général pas de préjudice irréparable puisqu'il est normalement possible, en recourant contre la décision finale, d'obtenir l'administration de la preuve refusée à tort ou d'obtenir que la preuve administrée à tort soit écartée du dossier (Corboz, Commentaire de la LTF, 2^e éd., 2014, no 17 ad art. 93 LTF et les références citées; Schaer, op. cit., p. 123-124 et les références citées).

Les recourants ne contestent pas qu'ils pourront faire valoir ultérieurement le refus de complément de preuves. Il n'y a dès lors pas lieu de se pencher sur leurs considérations y relatives qui ne démontrent pas que les preuves requises risquent concrètement de se perdre ou d'être ultérieurement d'un accès plus difficile (cf. à cet égard RJN 1982, p. 276 et 1987, p. 263).

6.a) Les recourants reprochent un manque d'impartialité aux membres du Conseil communal vu les propos de G. tenus lors d'une émission de la RTSR le 16 novembre 2013 et estiment que lesdits membres auraient dû se récuser d'office conformément à l'article 11 LPJA.

b) L'article 29 al. 1 Cst. féd. permet d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement est de nature à faire naître un doute sur leur impartialité; cette protection tend notamment à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du membre de l'autorité est établie; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle (ATF 134 I 238cons. 2.1 et les arrêts cités; arrêt du TF du 31.03.2011 [1B_57/2011]cons. 5.1).

Sous l'angle de l'article 29 al. 1 Cst. féd., la partie qui a connaissance d'un motif de récusation doit l'invoquer aussitôt, sous peine d'être déchue du droit de s'en prévaloir ultérieurement (ATF 139 III 120cons. 3.2.1, 138 I 1 cons. 2.2., 136 I 207cons. 3.4).

c) En l'occurrence, C. et consorts ainsi que F. connaissaient dès le 16 novembre 2013, date de l'émission de la radio, voire au plus tard dès les 28 et 29 novembre 2013, au moment du dépôt des demandes de récusation contre G., les propos de ce dernier dont ils déduisent la partialité de l'entier du Conseil communal.

Dans sa demande de récusation du 28 novembre 2013, F. a relaté les propos du président du Conseil communal en ces termes : "Nous sommes dans une procédure de levée des oppositions. Nous sommes à bout touchant de les lever." puis a ajouté : "Il ne fait aucun doute que la volonté du Conseil communal est de lever ces oppositions, ce qu'il a d'ores et déjà annoncé et confirmé à la radio ce 16 novembre 2013." Il résulte sans aucun doute de sa requête qu'elle déduisait des propos de G. la volonté du Conseil communal de lever les oppositions, dont la sienne. C'est dès lors en vain qu'elle prétend dans sa demande de récusation de l'ensemble du Conseil communal du 27 décembre 2013 que c'est suite à la correspondance de cette autorité au mandataire de C. et consorts du 20 décembre 2013 qu'elle a compris que les propos du président de l'exécutif concernaient aussi son propre dossier.

Quant à C. et consorts, leur demande de récusation du 29 novembre 2013 précise qu'ils ont pris connaissance des propos de G. ("Nous sommes à bout touchant de les lever") lors de la réception du courrier du mandataire de F. au Conseil communal du 28 novembre 2013. Or, comme mentionné ci-dessus, ledit courrier dénonçait la volonté du Conseil communal de lever les oppositions avant d'avoir procédé à une instruction. De plus, la décision incidente du 20 décembre 2013 les concernant mentionnait : "Dans un interview à la Radio Télévision suisse romande le 16 novembre 2013, G. a déclaré qu'une "procédure de levée d'opposition" était en cours et que, s'agissant des oppositions, le Conseil communal était "à bout touchant de les lever". Dès ce moment-là au plus tard, ils avaient connaissance du motif de récusation visant l'ensemble du Conseil communal et ont demandé de façon tardive sa récusation dans leur recours au Conseil d'Etat le

E. 3

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est par conséquent recevable en tant qu'il concerne la récusation.

E. 4

La décision attaquée constitue une décision incidente en tant qu'elle statue sur la demande de jonction des causes (Bovay , op. cit., p. 478, n. 1662). Le délai de recours de 10 jours (art. 34 al. 3 LPJA) étant respecté, il convient d'examiner la recevabilité du recours sur le

plan du préjudice irréparable éventuellement subi par les recourants. Ces derniers invoquent à cet égard le fait que les causes ont le même objet et posent les mêmes questions juridiques; que la commune de B. n'a pas traité les oppositions de la même manière, notamment en ce qui concerne la récusation, ce qui aurait pu entraîner un grave préjudice pour les autres parties si leurs mandataires ne s'étaient pas coordonnés et ce qui pourrait se reproduire; que la gestion séparée des dossiers entraîne des complications procédurales mais également le risque de décisions contradictoires et que la jonction de fait n'est pas prévue par la LPJA . Or, ces craintes ne permettent pas de retenir que la décision pourrait causer un préjudice irréparable aux recourants, qui justifierait qu'elle puisse faire l'objet d'un recours séparé auprès de la Cour de céans. En effet, si le Conseil d'Etat, après avoir procédé à une instruction commune pour les trois recours, venait à rendre des décisions contradictoires, les recourants pourront s'en prévaloir en temps voulu par la voie de recours contre la décision finale. Par ailleurs, si la LPJA ne contient pas de disposition relative à la jonction de causes, il n'en demeure pas moins que l'autorité saisie d'un recours peut en tout temps joindre ou disjoindre des causes, ce dans un but d'économie de procédure (arrêt du TF du 15.04.2008 [1C_286/2007]; ATF 131 V 461 cons. 1), sans que cela n'entraîne un risque de grave préjudice. Partant, le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu'il concerne la jonction.

E. 4.1

et les références citées). En droit cantonal, le devoir de l'administration, respectivement du juge, de motiver ses décisions découle aussi des articles 4 al. 1 let. d et 21 LPJA . b) Il résulte de la décision entreprise que le Conseil d'Etat a considéré, qu'il s'agisse ou non d'une récusation obligatoire, que les recourants ont agi tardivement, violant ainsi l'article 12 al. 2 LPJA . Dans ces circonstances, l'on ne saurait retenir que le droit d'être entendu a été violé, l'autorité inférieure ayant examiné les problèmes pertinents, ce qui a permis aux recourants d'attaquer sa décision en connaissance de cause et à l'Autorité de céans d'exercer son contrôle.

E. 5

Une décision sur l'administration des preuves ne cause en général pas de préjudice irréparable puisqu'il est normalement possible, en recourant contre la décision finale, d'obtenir l'administration de la preuve refusée à tort ou d'obtenir que la preuve administrée à tort soit écartée du dossier (Corboz , Commentaire de la LTF, 2 e éd., 2014, no 17 ad art. 93 LTF et les références citées; Schaer , op. cit., p. 123-124 et les références citées). Les recourants ne contestent pas qu'ils pourront faire valoir ultérieurement le refus de complément de preuves. Il n'y a dès lors pas lieu de se pencher sur leurs considérations y relatives qui ne démontrent pas que les preuves requises risquent concrètement de se perdre ou d'être ultérieurement d'un accès plus difficile (cf. à cet égard RJN 1982, p. 276 et 1987, p. 263).

E. 6

mars 2014. Ils ne sauraient prétendre de bonne foi avoir connu le motif de récusation le 18 février 2014 seulement, date à laquelle ils ont reçu copie du recours adressé par F. à la Cour de droit public du Tribunal cantonal. Il y a lieu de relever encore que dans leurs observations au Conseil d'Etat du 20 février 2015 (ch. 39), ils mentionnent qu'ils ont appris le 29 novembre 2013 que G. avait déclaré à la RTSR que le Conseil communal était "à bout touchant de les lever" en parlant des oppositions.

Quant à E. et consorts, ils relèvent dans leur recours au Conseil d'Etat leurs soupçons que l'autorité communale aurait préjugé du sort de leur opposition et requièrent une instruction y relative sans demander formellement une récusation. Une telle requête n'est formulée que dans leur recours devant l'Autorité de céans. Or, il ressort de leurs propos qu'ils avaient connaissance des motifs à l'appui de leur requête bien avant le dépôt de leur recours le 28 août 2015, si bien que leur requête est tardive.

Comme l'a à juste titre retenu le Conseil d'Etat, les recourants étaient partant déchus de leur droit de se prévaloir d'éventuelles irrégularités ainsi que d'exiger la récusation des trois membres restants du Conseil communal. Que l'article 11 LPJA prévoit un motif de récusation d'office n'y change rien dans la mesure où, s'apercevant de ce que les autres membres du Conseil communal ne s'étaient pas récusés, il aurait incombé aux recourants d'en faire immédiatement la demande selon l'article 12 al. 1 LPJA (arrêt du TF du 16.12.2013 [2C_123/2013] cons. 4.3.2, partiellement publié in ATF 140 I 218; Aubry Girardin in Commentaire de la LTF, Berne 2009, ch. 12 ad art. 36, p. 238; Breitenmoser/Spori Fedail, in Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Waldmann/Weissenberger (éd.), Zürich/Bâle/Genève 2009, n. 98 ss ad art. 10; Bovay, La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, Urs Portmann (éd.), p. 32-33; Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, Berne 2008, n. 624, p. 307).

7. Enfin, c'est à tort que les recourants reprochent à la décision entreprise un défaut de motivation au motif qu'elle n'examinerait pas leurs arguments relatifs à la récusation d'office.

a) La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu, consacré à l'article 29 al. 2 Cst. féd., le devoir pour l'administration, respectivement le juge, de motiver sa décision, afin que ses destinataires et toutes les personnes intéressées puissent saisir la portée, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 133 III 439 cons. 3.3 et les références citées). Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'administration ou le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels sa décision a été fondée. L'autorité n'est pas tenue de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se limiter à ceux qui lui apparaissent pertinents (ATF 136 I 229 cons. 5.2, 136 V 351 cons. 4.2 et les références citées). Une motivation implicite, résultant des différents considérants de la décision, suffit à respecter le droit d'être entendu (arrêt du TF du 14.06.2012 [5A_278/2012] cons. 4.1 et les références citées). Autrement dit, il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 137 II 266 cons. 3.2, 134 I 83 cons. 4.1 et les références citées). En droit cantonal, le devoir de l'administration, respectivement du juge, de motiver ses décisions découle aussi des articles 4 al. 1 let. d et 21 LPJA.

b) Il résulte de la décision entreprise que le Conseil d'Etat a considéré, qu'il s'agisse ou non d'une récusation obligatoire, que les recourants ont agi tardivement, violant ainsi l'article 12 al. 2 LPJA. Dans ces circonstances, l'on ne saurait retenir que le droit d'être entendu a été violé, l'autorité inférieure ayant examiné les problèmes pertinents, ce qui a permis aux recourants d'attaquer sa décision en connaissance de cause et à l'Autorité de céans d'exercer son contrôle.

8. Enfin, les recourants prétendent que la décision entreprise doit être annulée au motif qu'ils n'ont pas sollicité de décision partielle sur la question de la récusation et que cette dernière

mérite d'être instruite. Ce grief est également mal fondé. En effet, il y a lieu de rappeler ici que la violation des règles de récusation entraîne l'annulation de la décision, voire sa nullité dans des cas graves (Bovay, op. cit., p. 164-165 et les références citées). Comme l'a mentionné le Service juridique, le Conseil d'Etat a statué sur cette question par souci d'économie de procédure. Cette manière de faire était fondée. Il aurait en effet été absurde de procéder à une instruction complète de la cause pour finalement, si le Conseil d'Etat arrivait à la conclusion que le Conseil communal avait violé les règles sur la récusation d'office, aboutir à l'annulation, voire à la constatation de la nullité des décisions communales. De plus, une instruction concernant ce point particulier ne se justifiait pas, les pièces au dossier permettant de constater que les recourants n'ont pas agi à temps.

9. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu'il concerne la jonction des causes devant le Conseil d'Etat et l'administration des preuves, et rejeté en ce qui concerne la récusation. Les recourants qui succombent supporteront les frais de la cause (art. 47 al. 1 LPJA). Ils ne sauraient prétendre à l'allocation de dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario). Il y a lieu par ailleurs de restituer aux parties un montant de 770 francs correspondant à l'avance de frais payée à double.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Déclare le recours irrecevable en tant qu'il concerne la jonction et l'administration des preuves.
2. Rejette le recours en tant qu'il concerne la récusation des membres du Conseil communal.
3. Met les frais par 770 francs à charge de l'ensemble des recourants solidairement.
4. Ordonne la restitution aux recourants d'un montant de 770 francs versé à tort.
5. Statue sans dépens.

Neuchâtel, le 21 décembre 2015

E. 7

Enfin, c'est à tort que les recourants reprochent à la décision entreprise un défaut de motivation au motif qu'elle n'examinerait pas leurs arguments relatifs à la récusation d'office. a) La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu, consacré à l'article 29 al. 2 Cst. féd., le devoir pour l'administration, respectivement le juge, de motiver sa décision, afin que ses destinataires et toutes les personnes intéressées puissent en saisir la portée, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 133 III 439 cons. 3.3 et les références citées). Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'administration ou le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels sa décision a été fondée. L'autorité n'est pas tenue de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se limiter à ceux qui lui apparaissent pertinents (ATF 136 I 229 cons. 5.2, 136 V 351 cons. 4.2 et les références citées). Une motivation implicite, résultant des différents considérants de la décision, suffit à respecter le droit d'être entendu (arrêt du TF du 14.06.2012 [5A_278/2012] cons. 4.1 et les références citées). Autrement dit, il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 137 II 266 cons. 3.2, 134 I 83 cons.

E. 8

Enfin, les recourants prétendent que la décision entreprise doit être annulée au motif qu'ils n'ont pas sollicité de décision partielle sur la question de la récusation et que cette dernière mérite d'être instruite. Ce grief est également mal fondé. En effet, il y a lieu de rappeler ici que la violation des règles de récusation entraîne l'annulation de la décision, voire sa nullité dans des cas graves (Bovay , op. cit., p. 164-165 et les références citées). Comme l'a mentionné le Service juridique, le Conseil d'Etat a statué sur cette question par souci d'économie de procédure. Cette manière de faire était fondée. Il aurait en effet été absurde de procéder à une instruction complète de la cause pour finalement, si le Conseil d'Etat arrivait à la conclusion que le Conseil communal avait violé les règles sur la récusation d'office, aboutir à l'annulation, voire à la constatation de la nullité des décisions communales. De plus, une instruction concernant ce point particulier ne se justifiait pas, les pièces au dossier permettant de constater que les recourants n'ont pas agi à temps.

E. 9

Pour l'ensemble de ces motifs, le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu'il concerne la jonction des causes devant le Conseil d'Etat et l'administration des preuves, et rejeté en ce qui concerne la récusation. Les recourants qui succombent supporteront les frais de la cause (art. 47 al. 1 LPJA). Ils ne sauraient prétendre à l'allocation de dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario). Il y a lieu par ailleurs de restituer aux parties un montant de 770 francs correspondant à l'avance de frais payée à double.

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