

NE_GERICHTE CDP.2016.158 vom 15. November 2016

NE Tribunal cantonal, 2016-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2016.158

FR: NE_GERICHTE CDP.2016.158 du 15 novembre 2016

IT: NE_GERICHTE CDP.2016.158 del 15 novembre 2016

Erwägungen

E. 1

a) L'acte par lequel le Conseil communal de Z. a rejeté la demande de récusation des recourants n'a pas mis fin à la procédure au fond et revêt un caractère incident. Il en va de même de la décision attaquée qui en partage la nature (arrêts du TF du 16.07.2013 [1B_240/2013] cons. 2 et du 13.02.2012 [4A_712/2011] cons. 2.1). b) En droit neuchâtelois, 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). Il s'agit en particulier, notamment, des décisions concernant la récusation (art. 27 al. 2 let. b LPJA). c) Au niveau fédéral, l'article 92 LTF prévoit que les décisions préjudicielles et incidentes qui sont notifiées séparément et qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation peuvent faire l'objet d'un recours (al. 1). Ces décisions ne peuvent plus être attaquées ultérieurement (al. 2). Par leur nature, les questions concernant la compétence de l'autorité et sa composition régulière doivent en effet être tranchées préliminairement, de manière définitive, avant que ne se poursuive la procédure (ATF 136 V 141 cons. 2.1). Ces décisions doivent pouvoir faire l'objet d'un recours immédiat pour des motifs d'économie de procédure et de respect du principe de la bonne foi, dès lors qu'il serait inadéquat de mener une procédure à son terme avec le concours d'un fonctionnaire ou d'un magistrat qui en fin de compte se verrait récusé (Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 717). d) Le droit neuchâtelois (art. 27 LPJA) pose ainsi des exigences plus strictes que la législation fédérale (art. 92 LTF). Or l'article 111 al. 1 LTF, qui traite du principe d'unité de la procédure entre le droit cantonal et le droit fédéral, prévoit que la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. Ainsi, afin d'éviter que la procédure cantonale empêche un recours contre une décision incidente en matière de compétence ou de récusation, alors qu'il serait ouvert immédiatement au Tribunal fédéral, le droit cantonal doit respecter les possibilités de recours immédiat au moins dans les mêmes conditions que l'article 92 LTF, au nom du principe de l'unité de la procédure (Bovay, L'évolution des voies de droit cantonales in Bellanger/Tanquerel, Le contentieux administratif 2013, p. 69 et 74). Partant, le droit cantonal doit se calquer sur le droit fédéral, par voie législative ou prétorienne, pour éviter le risque que soit bloquée au niveau cantonal une procédure sur décision incidente, qui devrait pouvoir en dernier ressort atteindre le Tribunal fédéral en vertu de la LTF (Lugon/Poltier/Tanquerel, Les conséquences de la réforme de la justice fédérale pour les cantons in Bellanger/Tanquerel, Les nouveaux recours fédéraux en droit public 2006, p. 129). Afin de garantir la conformité du droit cantonal au droit fédéral, il y a ainsi lieu de retenir que la condition du grave préjudice, prévue par l'article 27 LPJA, ouvrant la voie d'un recours immédiat contre une décision incidente en matière de récusation,

respectivement de compétence, est toujours remplie. e) La décision querellée en l'espèce peut donc faire l'objet d'un recours immédiat, lequel, interjeté au surplus dans les formes et délai légaux, est recevable.

E. 2

a) L'article 3 al. 1 LPJA définit la décision comme toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce qui, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, a pour objet soit de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). En font partie les décisions incidentes (art. 3 al. 2 LPJA). Conformément à l'article 4 al. 1 LPJA, la décision n'est valable qu'aux conditions cumulatives suivantes : elle doit être rendue en la forme écrite et comporter le mot "décision" ou le verbe "décider" (let. a); elle doit avoir été notifiée à l'administré (let. b); elle doit indiquer l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt (let. c); à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, elle doit être motivée (let. d). Ceci étant précisé, les actes administratifs irréguliers ne sont en général pas nuls, mais annulables. Ils deviennent valables lorsqu'ils ne sont pas attaqués par les voies ordinaires de recours (arrêt du TF du 03.04.2014 [1C_620/2013] cons. 5.1). La nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, qui sont manifestes ou particulièrement reconnaissables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Si de graves vices de procédure, tels que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision, peuvent constituer des motifs de nullité, des vices de fond n'entraînent qu'à de très rares exceptions la nullité d'une décision (ATF 138 II 501 cons. 3.1, 138 III 49 cons. 4.4.3, 137 I 273 cons. 3.1, 136 II 489 cons. 3.3, 133 II 366 cons. 3.1 et 3.2, 132 II 342 cons. 2.1 et les nombreuses références). En principe, les vices formels n'entraînent que l'annulabilité de l'acte en question (arrêt du TF du 04.01.2016 [1C_89/2015] cons. 2.1.2, ATF 129 I 361 cons. 2.1 et les références). Au titre d'exemples de décisions nulles, l'on peut extraire de la doctrine notamment celles qui n'émanent pas d'une autorité étatique, celles pour lesquelles l'autorité qui les a adoptées est dépourvue objectivement de toute apparence de compétence territoriale, matérielle ou fonctionnelle, celles qui n'ont purement et simplement pas été communiquées au destinataire, celles qui n'ont pas obtenu le consentement constitutif d'une autre autorité, celles qui ne sont pas signées ou dont l'auteur n'est pas autrement identifiable, celles qui constituent des faux manifestes, celles obtenues par la contrainte, celles exigeant un comportement impossible en droit ou en fait ou un comportement délictueux, celles créant des obligations affectées de vices essentiels de procédure envers leurs destinataires, celles matériellement inexistantes ou non prévues par la législation applicable ou encore celles adoptées dans une intention de nuire en dehors de tout intérêt public (Dubey / Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, p. 355 N 1021; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7 e édition, Zurich 2016, p. 241 ss N 1102 ss; Bovay, op. cit., p. 383 ss; Knapp, Nullité, annulabilité et inopposabilité ou comment empêcher un acte étatique de déployer des effets in De la Constitution, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1996, p. 597). b) En l'espèce, le courrier du 23 novembre 2015 de la Commune de Z., qui faisait suite à la demande expresse de récusation de l'entier du conseil communal du 9 novembre

2015 émanant des recourants, a la teneur suivante : " [...] Votre courrier du 9 novembre 2015 nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention. Nous prenons note de votre réponse à la simple et unique question posée dans notre courrier du 28 octobre 2015. Pour le reste, vous nous évoquez de manière totalement infondée des soupçons relatifs à la partialité de l'exécutif dans cette affaire, alors que la question susmentionnée ne concernait en rien le fond du dossier. Nous tenons par la présente à vous préciser que nous avons agi exclusivement dans l'intérêt public, ceci dans le cadre de l'exercice de nos fonctions et en toute impartialité. Nous considérons donc vos propos comme étant totalement irrespectueux à l'égard de notre Autorité. [salutations]." A réception de ce courrier, le 25 novembre 2015, il était raisonnable, même de la part d'un avocat expérimenté, de concevoir des doutes sur son caractère décisionnel. Ce d'autant plus que, par courrier du 24 novembre 2015 – qui s'est vraisemblablement croisé avec celui du conseil communal du 23 novembre 2015 – Me C. avait insisté pour obtenir rapidement une décision formelle sur sa demande de récusation, en se prévalant également du fait que le projet de construction aurait, de l'aveu même de son promoteur, déjà obtenu l'aval informel de l'autorité communale. C'est dès lors à bon escient que, le 2 décembre 2015, ce mandataire s'est adressé au conseil communal en réitérant son souhait d'obtenir une décision sujette à recours sur la question de la récusation, respectivement en s'enquérant de la nature décisionnelle ou non du courrier du 23 novembre 2015. Ce n'est que par lettre recommandée du 9 décembre 2015, reçue le 11 décembre suivant par les recourants, que le conseil communal leur a précisé qu'ils pouvaient "effectivement considérer que notre courrier du 23 novembre constitue une décision de refus de récusation". Dans ces circonstances, on ne saurait faire grief aux recourants, d'avoir attendu que le conseil communal se détermine avant d'agir en conséquence. En interjetant recours le 6 janvier 2016 contre la lettre du conseil communal du 23 novembre 2015, après avoir obtenu de celui-ci, le 11 décembre 2015, les éclaircissements qu'ils avaient sollicités, les recourants ont manifestement agi en temps utile compte tenu des vices affectant l'acte attaqué. C'est donc à tort que le Conseil d'Etat a considéré le recours comme irrecevable pour cause de tardiveté. Cela reste toutefois sans conséquence puisque cette autorité a, paradoxalement, examiné les griefs que les recourants faisaient valoir à l'encontre de la décision du 23 novembre 2015, si bien qu'il n'y a pas lieu de lui renvoyer la cause pour qu'il statue sur le recours dont il était saisi.

E. 3

a) Dans un premier grief, les recourant reprochent au Conseil d'Etat de ne pas avoir correctement motivé les raisons qui l'ont amené à considérer que la décision du 23 novembre 2015 du conseil communal n'était pas entachée d'un défaut de motivation tel que sa nullité devait être constatée. Les recourants y voient une violation de leur droit d'être entendu. A tort, car une motivation prétendument incorrecte ne constitue pas une violation du droit d'être entendu, au contraire de l'absence de toute motivation. Si la décision du Conseil d'Etat est certes sommaire sur la question de la motivation de la décision communale, elle n'en est pas moins suffisante et les recourants ne prétendent pas avoir été, de ce fait, entravés dans la défense de leurs droits. Sur ce point, le recours est mal fondé. b) Dans sa décision, le Conseil d'Etat a retenu, à juste titre, que, bien que succincte, la motivation de la décision du conseil communal du 23 novembre 2015 avait permis aux recourants de saisir les arguments du conseil communal et de les contester devant lui. On ajoutera que, à supposer même que la décision communale soit affectée d'un défaut de motivation, lequel pourrait tout au plus être considéré comme un motif d'annulation et non pas de nullité (Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, ad art. 4 LPJA , p. 45) s'il

avait été préjudiciable aux recourants – ce que ceux-ci ne prétendent pas – il faudrait admettre que ce vice a quoi qu'il en soit été réparé dans la procédure de recours devant le Conseil d'Etat. Car, à cette occasion, le conseil communal s'est longuement exprimé sur sa "prétendue partialité" dans ses observations sur le recours (observations du 15.02.2016, p. 5 à 9), complétant si besoin était les motifs de sa décision. Or, non seulement les recourants ont pu se déterminer à ce sujet (observations du 14.03.2016), mais surtout le Conseil d'Etat, et par voie de conséquence la Cour de céans, ont le même pouvoir d'appréciation en fait et en droit, sur la question de la récusation, que l'autorité communale. Sur ce point également le recours est mal fondé c) Aucun des autres vices formels affectant la décision communale du 23 novembre, soit l'absence du mot "décision" ou du verbe "décider", c'est-à-dire d'un dispositif et l'absence d'indication des voies de recours, ne saurait par ailleurs conduire à son annulation, et a fortiori à sa nullité, faute pour les recourants d'avoir subi un préjudice du fait de ces irrégularités.

E. 4

Il reste donc à examiner si le conseil communal a refusé, à tort, de se récuser dans la procédure d'opposition à un projet de construction à laquelle les recourants sont parties. a) L'article 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit 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 des personnes impliquées ne sont pas décisives (ATF 127 I 196 cons. 2b, 125 I 119 cons. 3b; arrêts du TF du 20.02.2014 [9C_499/2013] cons. 5.1 et du 09.03.2012 [1C_441/2011] cons. 3.1). b) Sur le plan cantonal, l'article 11 let. g LPJA prévoit que les personnes appelées à rendre ou à préparer la décision doivent se récuser si elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire. Le Tribunal fédéral a retenu que les critères relatifs à l'apparence de la prévention doivent être mis en œuvre de façon identique lorsqu'une demande de récusation est dirigée contre un membre d'une autorité autre qu'un tribunal (125 I 119 cons. 3b et les arrêts cités). Néanmoins, de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'article 30 al. 1 Cst., l'article 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. 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 (arrêt du TF du 20.02.2014 [9C_499/2013] cons. 5.2; ATF 137 II 431 cons. 5.2, 125 I 119 cons. 3f). 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 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 (arrêts du TF

du 20.02.2014 [9C_499/2013] cons. 5.2 et du 06.03.2012 [1C_442/2011] cons. 2.1). c) Une demande de récusation doit en principe être formulée ad personam : elle doit être basée sur un motif concret, soit en principe un problème existant dans le rapport entre la personne exerçant une fonction judiciaire et le requérant. Si une demande de récusation vise toute une juridiction, le requérant doit faire valoir et rendre vraisemblables les griefs contre chaque membre de l'autorité qui la compose; une demande de récusation en bloc qui ne satisfait pas à cette exigence de motivation constitue un procédé abusif, irrecevable en soi (arrêt du TF du 21.06.2011 [5D_108/2011] ; arrêt du TC Fribourg du 19.11.2014 [502 2014 209] cons. Aa). La jurisprudence admet d'ailleurs qu'une juridiction dont la récusation est demandée en bloc peut déclarer elle-même cette requête irrecevable lorsque celle-ci est abusive ou manifestement mal fondée, alors même que cette décision incomberait, selon la loi de procédure applicable, à une autre autorité (ATF 129 III 445 cons. 4.2.2; arrêt du TF du 15.04.2014 [1B_44/2014] cons. 3.1).

E. 5

En l'espèce, les recourants semblent admettre que, tant le fait que le conseil communal ait manifesté son étonnement quant à leur représentation devant lui par un ancien avocat-conseil de la Commune de Z., que le fait qu'un tiers se prévale d'un prétendu aval informel, ne constituent pas des motifs de récusation au sens de l'article 11 let. g LPJA (cf. recours ch. 41 à 44, p. 8), de sorte que ces aspects ne nécessitent aucun développement. En revanche, ils soutiennent que le courrier du conseil communal du 28 octobre 2015 serait un motif de récusation en raison de l'utilisation de la formule "contre nous" qui laisserait apparaître un manque d'impartialité du conseil communal tout entier dans le traitement des oppositions au projet de construction. Le courrier en question a la teneur suivante : " Vos oppositions pour le compte de Mme A.X. et M. B.X., à la demande de permis de construire d'un lotissement pour le compte de A. Sàrl – parcelles no [1]-[2]-[3] du cadastre de Z. Maître, Vu votre activité d'avocat-conseil de la commune de Z., pour le dossier du collègue (a) et (b), nous trouvons mal venu que vous procédiez contre nous. Nous considérons cette attitude comme contraire aux règles de déontologie qui régissent la profession d'avocat. Nous vous prions de bien vouloir nous faire part de votre avis sur cette question. [salutations]". Dans sa décision du 23 novembre 2015, le conseil communal a relevé que les soupçons de partialité de l'exécutif dans la procédure relative au projet de construction de A. Sàrl au chemin [xxx] à Z. étaient évoqués par les recourants de manière totalement infondée dans la mesure où la question posée dans le courrier du 28 octobre 2015 ne concernait en rien le fond de ce dossier. Dans les observations qu'il a formulées dans la procédure de recours devant le Conseil d'Etat, le conseil communal a reconnu une certaine maladresse dans la formulation adoptée mais indiqué que l'utilisation des termes "contre nous" ne fondait pas une suspicion de parti pris en faveur du promoteur ou en défaveur des opposants. Il s'agissait uniquement pour lui de vérifier que Me C., qui était intervenu par le passé comme avocat-conseil de la Commune de Z., ne violait pas les règles professionnelles en représentant désormais des clients dont l'opposition devait être traitée par le conseil communal. Ces explications sont convaincantes. On ne saurait en effet voir dans l'utilisation des termes litigieux autre chose que le souci de s'assurer que Me C. ne violait pas ses devoirs professionnels en déposant pour le compte de ses clients des oppositions sur lesquelles le conseil communal, dont il avait été à quelques reprises l'avocat-conseil, devait se prononcer. Le courrier du 28 octobre 2015, qu'il convient de prendre en compte dans sa globalité, ne revêt ainsi pas l'apparence d'une prévention objectivement constatée à l'égard des recourants. En outre, aucun élément objectif au dossier – et ces derniers n'en font pas

valoir – ne permettent de retenir que le conseil communal in extenso, respectivement un ou certains de ses membres, aurait un intérêt personnel dans l'affaire à traiter ou qu'ils auraient manifesté une quelconque inimitié à l'égard des recourants. On ne parvient pas davantage à se convaincre que le conseil communal se serait forgé une opinion inébranlable à même de mettre en cause son indépendance dans le traitement des oppositions. Les recourants n'apportent en tout cas aucun élément tangible à ce sujet. D'ailleurs, le caractère succinct de leur argumentation place leur demande de récusation à la limite de la recevabilité, compte tenu de la jurisprudence relative au caractère abusif de la récusation "en bloc" (cf. cons. 4c). Quoi qu'il en soit, les motifs précédemment exposés conduisent à écarter le reproche de prévention formulé à l'encontre du conseil communal. Mal fondé, le recours doit dès lors être rejeté.

E. 6

Vu le sort de la cause, les frais doivent être mis à la charge des recourants qui succombent (art. 47 al.1 LPJA), sans allocation de dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario).

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