

VD_OMNI GE.2014.0060 vom 13. Februar 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-02-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2014.0060

FR: VD_OMNI GE.2014.0060 du 13 février 2015

IT: VD_OMNI GE.2014.0060 del 13 febbraio 2015

Regeste

X. _____ c/Chambre des notaires Service juridique et législatif | Procédure disciplinaire ouverte à l'encontre d'un notaire. Demande de récusation visant les 3 membres de la Chambre des notaires, qui ont été chargés de l'enquête. Le litige au fond porte sur une "contestation sur des droits de caractère civil" au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. La Chambre des notaires n'est toutefois à l'évidence pas un "tribunal". On ne saurait dès lors lui appliquer, ni directement ni par analogie, les règles découlant des art. 30 Cst. et 6 § 1 CEDH. La demande de récusation doit être examinée sous l'angle de l'art. 29 Cst. Or, selon la jurisprudence, la pratique consistant pour une autorité disciplinaire à confier l'instruction de l'enquête à l'un de ses membres qui participe ensuite à la prise de décision, est une modalité d'organisation ne prêtant pas le flanc à la critique sous l'angle des exigences constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité des autorités administratives. Confirmation du rejet de la demande de récusation.

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 74 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), applicable au recours de droit administratif par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, les décisions finales sont susceptibles de recours (al. 1). Les décisions incidentes qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation sont séparément susceptibles de recours de même que les décisions sur effet suspensif et sur mesures provisionnelles (al. 3); les autres décisions incidentes notifiées séparément sont susceptibles de recours (al. 4): si elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant (let. a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). Dans les autres cas, les décisions incidentes ne sont susceptibles de recours que conjointement avec la décision finale (al. 5). b) En l'espèce, la décision attaquée est une décision incidente portant sur une demande de récusation. Conformément à l'art. 74 al. 3 LPA-VD (en relation avec l'art. 92 LPA-VD), elle est susceptible d'un recours immédiat auprès de la CDAP. Pour le reste, il n'est pas contesté que la recourante a la qualité pour recourir (cf. art. 75 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) et que l'acte de recours satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1, 1^{ère} phrase, LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) Aux termes de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai

raisonnable. 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 (TF 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.1; TF 2C_643/2010 du 1er février 2011 consid. 5.5.1; ATF 127 I 196 consid. 2b p. 198; voir également s'agissant des autorités judiciaires, ATF 138 IV 142 consid. 2.1). Ces principes sont mis en oeuvre par l'art. 9 LPA-VD, à teneur duquel toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser si elle a un intérêt personnel dans la cause (let. a), si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, comme conseil d'une partie, comme expert ou comme témoin (let. b), si elle est liée par les liens du mariage ou du partenariat enregistré ou fait durablement ménage commun avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente, la dissolution du mariage ou du partenariat enregistré ne supprimant pas le motif de récusation (let. c), si elle est parente ou alliée en ligne directe ou, jusqu'au troisième degré inclus, en ligne collatérale avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente (let. d) ou si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). L'émission d'une opinion sur l'issue de la procédure peut, dans certains cas, susciter des doutes relatifs à l'impartialité des personnes appelées à prendre la décision (ATF 134 I 238 consid. 2.6 p. 245 ss). Les fonctions légalement attribuées à l'autorité doivent cependant être prises en considération, en particulier pour apprécier la portée de déclarations ou de prises de position antérieures dans l'affaire. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et ne justifient pas la récusation (TF 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.2 et les références). b) En l'espèce, la recourante soutient que Mes A._____ et B._____, qui ont été chargés de l'enquête et qui ont émis des propositions de sanction dans leur rapport du 22 août 2013, ne peuvent pas siéger au sein de l'autorité qui se prononcera sur une éventuelle sanction disciplinaire. Elle relève que ce cumul des fonctions d'enquêteurs et de membres de l'autorité de jugement est incompatible avec les exigences de l'art. 6 CEDH. Elle reproche à cet égard à l'autorité intimée d'avoir retenu que cette disposition conventionnelle ne s'appliquait pas à la procédure ouverte à son encontre. aa) Cette procédure est une procédure disciplinaire, régie par les art. 89 ss LNo. L'autorité disciplinaire est la Chambre des notaires (art. 89 al. 2 LNo), qui est présidée par le chef du département (actuellement, le Département des institutions et de la sécurité) et qui est composée en outre du chef du Service juridique et législatif du canton, de cinq notaires en exercice ainsi que de deux avocats (art. 93 al. 1 LNo). Il appartient au Conseil d'Etat de désigner les notaires et avocats membres de la Chambre (art. 93 al. 2 LNo). La Chambre des notaires peut prononcer des peines disciplinaires, notamment la suspension ou la destitution

du notaire visé (art. 100 al. 1 LNo). L'art. 104 al. 4 LNo dispose qu'après l'ouverture d'une enquête disciplinaire, le président ou une délégation de la Chambre instruit l'enquête; en cas de besoin, il peut être fait appel à un expert. L'enquête terminée, il appartient ensuite à la Chambre, en séance plénière, de délibérer et de statuer à huis clos, à la majorité des voix (art. 105 al. 1 et 2 LNo). Si la Chambre estime qu'il y a lieu à des poursuites pénales, elle saisit le ministère public, par l'intermédiaire du département (art. 105 al. 3 LNo). Les décisions prises en matière disciplinaire par la Chambre des notaires, qui sont fondées sur le droit public cantonal, peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon les art. 92 ss LPA-VD; le notaire sanctionné a qualité pour recourir (voir notamment arrêt GE.2012.0110 du 2 octobre 2013). bb) Le droit cantonal vaudois a donc institué, en matière disciplinaire, une voie de recours judiciaire. Dans ce cadre, les constatations de fait de la Chambre des notaires, ainsi que l'application du droit disciplinaire, peuvent être revues librement par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (cf. art. 98 LPA-VD). La recourante ne prétend pas, du reste, qu'elle serait privée de l'accès à un tribunal indépendant et impartial, au niveau cantonal, en cas de prononcé d'une sanction disciplinaire. En d'autres termes, elle ne fait pas valoir que le système vaudois n'offrirait pas, en tant que tel, les garanties découlant des 30 Cst. et 6 CEDH. cc) Vu l'argumentation de la recourante à propos de l'art. 6 § 1 CEDH, il convient de préciser ce qui suit. Aux termes de cette disposition, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Les notions de "contestations sur les droits et obligations de caractère civil" et d'"accusation en matière pénale" doivent être interprétées de façon autonome, c'est-à-dire sans se référer exclusivement au sens qui leur est attribué sur le plan national (arrêts CourEDH Engel et autres c. Pays-Bas du 8 juin 1976, nos 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 et 5370/72; König c. Allemagne du 28 juin 1978, no 6232/73; ég. Vincent Martenet/Matthieu Corbaz, L'influence des garanties fondamentales de procédure sur le contentieux administratif, in *Le contentieux administratif*, Genève 2013, p. 9 ss, spéc. p. 11). Par "contestations sur les droits et obligations de caractère civil" au sens de l'art. 6 § 1 CEDH, on entend tout litige surgissant entre deux particuliers ou entre un particulier et une autorité étatique. Sont donc visés non seulement les contestations de droit privé au sens étroit, soit les litiges qui surgissent entre particuliers ou entre un particulier et l'Etat agissant au même titre qu'une personne privée, mais aussi les actes administratifs adoptés par une autorité dans l'exercice de la puissance publique, pour autant qu'ils ont une incidence sur les droits patrimoniaux de l'intéressé (ATF 132 I 229, ATF 130 I 388 consid. 5.1 p. 394; ATF 127 I 115 consid. 5b/aa et bb p. 121 ainsi que les références; ég. Vincent Martenet/Matthieu Corbaz, op. cit., p. 12). Cette large définition a permis à la Cour européenne des droits de l'homme de considérer qu'un contentieux disciplinaire dont l'enjeu est potentiellement le droit de continuer à pratiquer une profession à titre libéral donne lieu à des "contestations sur des droits de caractère civil" au sens de l'art. 6 § 1 CEDH (en particulier, décisions CourEDH Landolt c. Suisse du 31 août 2006, no 17263/02, et Hurter c. Suisse du 8 juillet 2004, no 53146/99, ainsi que les références; voir ég. TF 2C_66/2013 du 7 mai 2013 consid. 3.1 et 2C_370/2010 du 26 octobre 2010 consid. 2.5). Dans le cas particulier, la recourante encourt potentiellement une peine disciplinaire pouvant aller jusqu'à la destitution (art. 100 LNo). Le litige porte donc bien sur une "contestations sur des droits de caractère civil" au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. Le fait que la sanction proposée par les enquêteurs, à savoir une

amende correspondant au moins à la moitié du montant maximum prévu par l'art. 100 al. 1 LNo, soit 50'000 fr., n'est pas de nature à remettre en cause la poursuite par la recourante de son activité de notaire, n'est pas déterminant. La Cour européenne des droits de l'homme a en effet précisé dans sa jurisprudence que ce n'est pas seulement l'issue concrète de la procédure disciplinaire qui importe, mais qu'il suffit que la suspension de l'exercice de la profession figure dans le catalogue des sanctions possibles (voir notamment décision CourEDH Landolt c. Suisse précitée; ég. arrêt CourEDH Foglia c. Suisse du 13 décembre 2007, no 35865/04, § 62). dd) Cela étant, la Chambre des notaires n'est à l'évidence pas un tribunal (à propos de cette notion, voir en particulier ATF 138 I 154 consid. 2.6 ss et 126 I 228 consid. 2c/dd). C'est une autorité administrative, chargée de la surveillance d'officiers publics (cf. art. 1 al. 1 LNo), présidée par un membre du gouvernement et nommée par le gouvernement. Elle n'est nullement assimilable à un tribunal spécialisé, indépendant de l'administration; elle n'est pas chargée de statuer en dernière instance cantonale (ATF 140 I 271). On ne saurait donc lui appliquer, ni directement ni par analogie, les règles découlant des art. 30 Cst. et 6 § 1 CEDH (pour les contestations sur des droits et obligations de caractère civil). En d'autres termes, les garanties de procédure judiciaire ne sont pas applicables devant cette autorité. Les garanties générales de procédure (art. 29 Cst.; cf. supra, consid. 2a), qui s'appliquent dans les procédures devant les autorités administratives, peuvent entraîner la récusation de membres de ces autorités. Il faut alors examiner la question de la récusation en tenant compte de la mission et de l'organisation desdites autorités. Le Tribunal fédéral a retenu qu'en fonction de l'objet de la procédure, il pouvait être indiqué de permettre la participation de membres de l'autorité à des décisions successives dans la même affaire, portant sur des questions au moins partiellement interdépendantes (ATF 125 I 119 consid. 3b – à propos en particulier de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision). En l'occurrence, les deux membres visés de la Chambre des notaires n'ont pas été amenés à rendre une première décision dans la procédure disciplinaire: la recourante leur reproche simplement d'avoir accompli des actes d'instruction et proposé une sanction, avant la décision de la Chambre elle-même. On ne peut pas davantage retenir que ces deux membres participent successivement à deux procédures, ou à deux stades distincts de la procédure, avec une prise de position préalable contraignante dont ils ne pourraient plus raisonnablement s'écarter lors des délibérations en séance plénière (cf., à propos d'une hypothèse analogue – participation au jury d'un concours d'urbanisme puis participation à la décision sur le plan d'affectation –, ATF 140 I 326). Au contraire, ces deux membres de la Chambre agissent à l'instar du juge instructeur ou du juge rapporteur dans une procédure judiciaire, ce qui est à l'évidence admissible et ne porte pas atteinte à leur impartialité (cf. ATF 134 I 238 consid. 2.3 et les arrêts cités). Ce système, applicable dans la plupart des juridictions collégiales, ne peut pas être comparé à l'ancien système de l'union personnelle du juge d'instruction et du juge du fond, dans la procédure pénale de première instance, système prohibé par la jurisprudence du Tribunal fédéral avant l'adoption des nouveaux codes de procédure pénale (cf. notamment ATF 112 Ia 190). En d'autres termes, la pratique consistant pour une autorité disciplinaire à confier l'instruction de l'enquête à l'un de ses membres qui participe ensuite à la prise de décision, est une modalité d'organisation ne prêtant pas le flanc à la critique sous l'angle des exigences constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité des autorités administratives (ATF 126 I 228). c) La recourante n'a pas repris à l'appui de ses écritures les autres griefs qu'elle avait formulés à l'encontre des enquêteurs. On se limitera dès lors à relever qu'aucun élément du dossier ne laisse apparaître une apparence de

prévention de la part de Mes A. _____ et B. _____ à l'égard de la recourante et que la durée de l'enquête n'est pas critiquable compte tenu de l'ampleur du travail effectué, de la complexité de l'affaire et des réticences de l'intéressée à répondre aux sollicitations des enquêteurs. d) En conséquence, l'autorité intimée n'a pas violé le droit, ni abusé de son pouvoir d'appréciation, en rejetant la demande de récusation présentée par la recourante.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. La recourante, qui succombe, supportera les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 al. 1 a contrario et 56 al. 3 LPA-VD).

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