

VD_OMNI GE.2021.0101 vom 15. Juli 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-07-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0101

FR: VD_OMNI GE.2021.0101 du 15 juillet 2021

IT: VD_OMNI GE.2021.0101 del 15 luglio 2021

Regeste

A. _____/Association de Communes Police Nyon Région | L'existence d'un motif de récusation contre l'un des membres d'un tribunal ou d'une autorité collégiale ne saurait entraîner automatiquement la récusation de tous les autres membres. Il faut encore que les autres membres de l'autorité puissent être prévenus à un titre différent. A cet égard, la collégialité existant entre les membres de l'autorité intimée ne suffit pas à elle seule à fonder une obligation de récusation. Les personnes nommées à de telles fonctions sont en effet censées être capables de prendre le recul nécessaire par rapport à la prévention de leurs collègues dans une affaire déterminée – que ce soit en raison d'un intérêt personnel, de l'existence de liens étroits ou de parenté ou encore d'un autre motif – et de se prononcer de manière objective.

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 74 al. 3 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), applicable au recours de droit administratif par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, 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. En l'espèce, le recours est dirigé contre le refus du Comité de direction de donner suite à la requête de récusation du recourant, respectivement de retranchement de pièces. Le Comité de direction n'était toutefois pas compétent pour se prononcer sur cette requête. En effet, selon l'art. 11 al. 2 LPA-VD, lorsqu'une demande de récusation vise, comme en l'occurrence, l'ensemble d'une autorité, il appartient à l'autorité de recours de statuer. Certes, la jurisprudence admet qu'un tribunal dont la récusation est demandée en bloc peut écarter lui-même la requête lorsque celle-ci est abusive ou manifestement mal fondée (cf. TF 6B_3/2017 du 9 mars 2017, dans lequel le recourant entreprenait de récuser l'ensemble des juges du Tribunal fédéral sur la base d'une prétendue appartenance franc-maçonne, et les arrêts cités). On peut toutefois se demander si cette jurisprudence développée dans le cadre d'une demande de récusation des juges du Tribunal fédéral et reprise par certaines juridictions cantonales, dont la cour de céans (cf. arrêts GE.2019.0243 du 11 mai 2020 consid. 1b; FI.2015.0122 du 13 novembre 2015 consid. 2; GE.2011.0030 du 5 juillet 2011 consid. 2a), est applicable aux autorités administratives. Quoi qu'il en soit, on ne saurait retenir que la requête de récusation formée par le recourant serait abusive ou manifestement mal fondée. Le Comité de direction aurait ainsi dû transmettre la requête de récusation du 3 juin 2021 à la cour de céans, qui est l'autorité de recours compétente contre la décision au fond qui pourrait être rendue (cf. art. 92 al. 1 LPA-VD; ég. arrêt AC.2018.0289 du 12 octobre 2018 sur la compétence du Tribunal cantonal pour statuer sur les demandes de récusation visant une municipalité dans

son ensemble), comme objet de sa compétence (cf. art. 7 LPA-VD). Il aurait déjà dû le faire à réception de la première requête de récusation du recourant. C'est à cet égard à tort qu'il relevait dans sa prise de position du 18 mars 2021 que cette requête était sans objet, dès lors "qu'aucun processus décisionnel n'a[vait] été entrepris". En auditionnant le recourant et d'autres collaborateurs à la suite des accusations de G. _____, puis en ordonnant la mise en œuvre d'un audit externe pour faire la lumière sur les faits dénoncés, le Comité de direction a en effet bien ouvert à l'encontre de l'intéressé une procédure administrative pouvant aboutir, selon les résultats de l'enquête, à une résiliation des rapports de service. Le fait qu'il n'était pas en mars 2021 prêt à rendre une décision n'est pas déterminant. Le "recours" du 21 juin 2021 sera dès lors traité comme une demande de récusation visant le Comité de direction dans son ensemble. Les griefs de l'autorité intimée quant à la prétendue tardiveté du recours et à l'absence de décision attaquable sont par conséquent sans pertinence. b) L'art. 10 al. 2 LPA-VD dispose que les parties qui souhaitent demander la récusation d'une autorité ou de l'un de ses membres doivent le faire dès connaissance du motif de récusation. Selon la jurisprudence, il est contraire à la bonne foi d'attendre la procédure de recours pour demander la récusation d'un fonctionnaire alors que le motif de récusation était déjà connu auparavant. La partie ne saurait en effet garder en réserve le droit d'invoquer le moyen tiré de la composition irrégulière de l'autorité et l'invoquer qu'en cas d'issue défavorable de la procédure (cf. arrêts FO.2017.0005 du 1^{er} septembre 2017 consid. 1b; GE.2016.0070 du 30 mai 2017; GE.2010.0016 du 14 octobre 2010). En l'espèce, le recourant a demandé la récusation du Comité de direction dans son ensemble quelques jours seulement après avoir appris que B. _____ et H. _____ avaient été entendus comme témoins dans le cadre de l'audit mené par Me Véronique Perroud. Certes, il n'a pas réagi après la prise de position de l'autorité intimée du 18 mars 2021. Il n'a en particulier pas saisi la cour de céans à ce stade, mais a attendu la fin de l'audit pour renouveler sa requête. Il en demeure toutefois que c'est au Comité de direction qu'il appartenait, conformément à l'art. 7 LPA-VD, de transmettre "sans retard" la requête de récusation qu'il avait reçue. L'autorité intimée est dès lors malvenue d'invoquer la tardiveté de la requête de récusation, ce d'autant plus qu'elle soutenait dans sa prise de position du 18 mars 2021 que la requête était alors prématurée et que cela semblait encore être son avis le 14 juin 2021 lorsqu'elle s'est déterminée sur la seconde requête déposée ("... ma mandante vous a déjà expliqué de manière détaillée dans un courrier du 18 mars 2021 les raisons pour lesquelles elle ne pouvait pas entrer en matière sur votre demande de récusation et de retranchement de documents, étant précisé que les explications données sont toujours d'actualité à ce jour."). On ne saurait dès lors reprocher au recourant de ne pas avoir agi en temps utile. c) Pour le surplus, la "requête de récusation" respecte les exigences formelles de l'art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie (cf. arrêt FO.2017.0005 précité consid. 1c), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) L'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) 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 (TF 2C_238/2018 du 28 mai 2018 consid. 4.2; 2C_931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1 et les références citées). 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'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 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 (ATF 140 I 326 consid. 5.2 p. 330.; 137 II 431 consid. 5.2 p. 452 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 manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgée une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (cf. TF 2C_931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1 et les références citées). Ces principes sont mis en œuvre dans le canton de Vaud 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). La loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11) comprend par ailleurs une disposition spécifique sur la récusation. L'art. 65a LC, applicable aux associations de communes par renvoi de l'art. 114 LC, prévoit ainsi qu'un membre de la municipalité ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à l'affaire à traiter. b) En l'espèce, le recourant soutient que la récusation spontanée de B. _____ et H. _____, qui ont été entendus en qualité de témoins dans le cadre de l'audit mis en œuvre, ne saurait suffire à écarter toute apparence de prévention à l'égard du Comité de direction. Selon lui, les deux autres membres de l'organe, liés par un sentiment de solidarité vis-à-vis de leurs collègues, seront nécessairement influencés par les propos tenus par ces derniers. Comme l'autorité intimée l'a relevé dans ses écritures, la jurisprudence a déjà jugé que l'existence d'un motif de récusation contre l'un des membres d'un tribunal ou d'une autorité collégiale ne saurait entraîner automatiquement la récusation de tous les autres membres. Encore faut-il, dans un tel contexte, que les autres membres de l'autorité puissent être prévenus à un titre différent (cf. TN 1/2008 du 30 mai 2008 consid. 2). A cet égard, la collégialité existant entre les membres du Comité de direction ne suffit pas à elle seule à fonder une obligation

de récusation (cf. dans ce sens, ATF 139 I 121 consid. 5.3 et 5.4; ATF 133 I 1 consid. 6.4.4). Les personnes nommées à de telles fonctions sont en effet censées capables de prendre le recul nécessaire par rapport à la prévention de leurs collègues dans une affaire déterminée – que ce soit en raison d'un intérêt personnel, de l'existence de liens étroits ou de parenté ou encore d'un autre motif – et de se prononcer de manière objective. Il n'est pas contesté que C. _____ et D. _____ ont participé aux premières auditions en octobre 2020, qu'ils ont pris, en tant que membres du Comité de direction, la décision d'ordonner la mise en œuvre d'un audit externe et qu'ils côtoient régulièrement dans le cadre de leurs activités au sein de l'autorité intimée B. _____ et H. _____. Il est possible qu'à ces occasions, ils aient discuté avec leurs collègues du cas du recourant et envisagé les différents scénarii possibles dans l'attente des résultats de l'enquête menée. Cela ne signifie pas encore qu'ils ne pourraient pas avoir d'autres avis que ceux qui auraient pu être exprimées par B. _____ et H. _____. Dans toute autorité collégiale, les décisions sont prises à la majorité et il n'est pas rare qu'il y ait des désaccords. Quoi qu'il en soit, depuis le 1^{er} juillet 2021, C. _____ et D. _____ ont été remplacés par deux nouveaux membres. Quant aux propos tenus par B. _____ et H. _____ dans le cadre de leurs auditions par Me Véronique Perroud, ils ne sont certes pas particulièrement favorables au recourant. Ils demeurent néanmoins objectifs et n'invitent pas le Comité de direction à prendre une décision particulière à l'encontre de l'intéressé, ni ne le suggèrent. En l'absence d'éléments concrets démontrant le contraire, ils ne permettent par conséquent pas de douter de l'impartialité de C. _____ et D. _____ et de leurs successeurs depuis le 1^{er} juillet 2021, étant rappelé qu'on peut attendre de membres du Comité de direction d'une association de communes qu'ils ne se sentent pas liés par l'opinion exprimée par une collègue – fût-elle la présidente de l'entité concernée (on relève à cet égard que, selon les statuts, le président du Comité de direction, s'il a une voix prépondérante en cas d'égalité, n'a pas de pouvoir de directive sur les autres membres) – ou par des propos de sa part. En définitive, les éléments invoqués par le recourant ne sont pas suffisants pour justifier la récusation du Comité de direction dans son ensemble.

E. 3

a) Aux termes de l'art. 12 al. 1 LPA-VD, les opérations auxquelles a participé une personne récusée sont annulées dans la mesure nécessaire, soit par l'autorité qui prononce la récusation, soit ultérieurement par l'autorité qui poursuit l'instruction. b) En l'espèce, B. _____ et H. _____ se sont récusés, car ils ont été entendus en qualité de témoins dans le cadre de l'audit externe mis en œuvre. C'est en raison de ces auditions que le recourant a demandé leur récusation le 26 février 2021. En d'autres termes, l'intéressé reconnaît qu'il n'y avait pas de motifs de récusation avant les auditions intervenues les 28 janvier et 4 février 2021. L'annulation des actes d'investigation antérieurs, en particulier les premières auditions effectuées par le Comité de direction et la décision de mise en œuvre d'un audit externe, ne se justifie dès lors pas, puisqu'ils ne sont pas entachés d'une prévention d'un membre de l'autorité en question. Seuls les actes postérieurs pourraient être concernés par une potentielle annulation. Or, depuis son audition le 4 février 2021, B. _____ n'a participé à aucune opération concernant le recourant. Quant à H. _____, qui, en tant que secrétaire général, n'a pas de voix décisionnelle (cf. art. 22 a contrario des statuts), il s'est limité à co-signer aux côtés de C. _____ la lettre du 18 mars 2021 faisant suite à la première requête de récusation du recourant. Au vu de son contenu, cette lettre n'est pas susceptible d'avoir une influence sur le sort de la décision qui pourrait être prise à l'encontre du recourant. Son annulation – non nécessaire – ne se justifie par conséquent pas.

S'agissant enfin du rapport d'enquête, on ne voit pas pour quels motifs il devrait être retranché. Comme l'autorité intimée le relève dans ses écritures, il a en effet été établi de manière libre et autonome par une personne indépendante et externe à l'autorité intimée, personne contre laquelle le recourant n'a du reste fait valoir aucun motif de récusation. En définitive, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête du recourant tendant à l'annulation de l'ensemble des actes d'investigations entrepris par le Comité de direction depuis le 1^{er} octobre 2020 et au retranchement du rapport d'investigation du 4 mai 2021 de Me Véronique Perroud.

E. 4

Dans ses écritures, le recourant semble remettre en cause la capacité du Comité de direction de statuer dans une composition restreinte. Cette question sort du cadre du litige, qui est limité à la récusation du Comité de direction in corpore. C'est dans le cadre d'un recours contre la décision qui sera éventuellement prise à son encontre que le recourant pourra, le cas échéant, se plaindre d'une composition irrégulière.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet de la requête de récusation, respectivement de retranchement de pièces, formée par le recourant, ce qui rend sans objet les requêtes de mesures provisionnelles et de fourniture de sûretés. L'arrêt sera rendu sans frais (cf. art. 4 al. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative – TFJDA; BLV 173.36.5.1). L'autorité intimée, qui obtient gain de cause par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à l'allocation de dépens, à la charge du recourant (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD). Compte tenu de la nature de la cause et du travail effectué, ceux-ci seront fixés à un montant de 2'000 fr. (débours compris), étant rappelé qu'ils ne constituent qu'une participation aux honoraires (cf. art. 11 TFJDA).

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