



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

Tribunal cantonal
Kantonsgericht

601 2012-32/ 601 2012-33

Arrêt du 11 mai 2012

I^E COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Présidente : Marianne Jungo
Greffière-stagiaire : Pauline Volery

PARTIES

A. _____ recourant, représenté par Me Bertrand Morel, avocat
contre

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA SARINE, autorité intimée

OBJET

Affaires communales

Recours du 22 mars 2012 contre la décision du 12 mars 2012

a t t e n d u

que, par courrier du 24 janvier 2012 [avec copie au Préfet du district de la Sarine (ci-après: le préfet)], A._____, Syndic de la Commune de B._____, a convoqué C._____, Conseiller communal, à une séance destinée à "améliorer la situation actuelle afin de permettre à l'autorité communale de travailler de manière collégiale, efficace, dans le respect d'autrui et des décisions";

que, le 25 janvier 2012, C._____ et deux autres Conseillers communaux ont écrit au préfet pour se plaindre de ce que le travail du Conseil communal "était entravé par de graves dysfonctionnements essentiellement dus au comportement pour le moins irrespectueux de son syndic", pour requérir son intervention et solliciter sa médiation;

que, suite à ces courriers et divers échanges par écrit et par oral, le Syndic a requis formellement, le 2 février 2012, l'intervention du préfet et la mise en œuvre par ce dernier d'une enquête relative au fonctionnement du Conseil communal;

que, dans le cadre de son enquête préliminaire, le préfet a entendu tous les membres du Conseil communal puis, par décision du 12 mars 2012, il a ordonné ce qui suit: "1. une enquête administrative est formellement ouverte; 2. L'enquête a pour buts de constater les irrégularités affectant la Commune de B._____, d'en déterminer les causes et de proposer les mesures propres à y remédier; 3. D._____ est désigné enquêteur; 4. L'enquête portera en particulier sur les éléments évoqués sous le chiffre 25 des considérants; 5. Le Conseil communal est tenu, de même que ses membres, de se conformer aux mesures provisoires prévues sous le chiffre 27 des considérants (...);

que le chiffre 25 des considérants définit ainsi le cadre de l'enquête: "Compte tenu des constatations de l'instruction préliminaire, l'enquête vise, en particulier, les violations du secret de fonction et rupture de collégialité perpétrées par les membres, passés et actuels, du Conseil communal de B._____ pendant la présente législature ainsi que les manquements reprochés à A._____ dans l'exercice de sa fonction de Syndic de la commune de B._____";

que le chiffre 27 prévoit les mesures provisoires suivantes: "...étant donné que l'enquête vise notamment A._____ dans sa fonction de Syndic, le Conseil communal de B._____ sera provisoirement réorganisé de la façon suivante: la syndiculture sera assumée par l'actuel Vice-syndic, E._____, et la fonction de Vice-syndic incombera à F._____. Aucune modification n'est apportée à la répartition des dicastères";

que, par mémoire du 22 mars 2012, A._____ a recouru contre la décision préfectorale auprès du Tribunal cantonal en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation, à ce qu'il soit réintégré dans sa fonction de Syndic et à ce que l'effet suspensif soit restitué à son recours;

que, dans ses observations circonstanciées du 24 mars 2012, le préfet a conclu à l'irrecevabilité du recours et, dans tous les cas, à son rejet;

que, par décision du 2 mai 2012, le préfet a levé la mesure de réorganisation du Conseil communal, des mesures d'instruction complémentaires ne s'avérant plus nécessaires; il a en outre enjoint ledit Conseil à ne pas communiquer publiquement sur l'enquête sauf avec son accord sur le contenu, la forme et le moment d'une telle communication;

que, par courrier du même jour à l'autorité de céans, il a requis qu'il soit constaté que le recours était devenu sans objet, pour autant qu'il ait été recevable;

qu'invité à se déterminer sur le point de savoir s'il avait encore un intérêt à la procédure, le recourant a répondu pour l'essentiel, le 9 mai 2012, qu'il maintenait son recours aux fins de faire reconnaître que la mesure provisoire de réorganisation était illicite, sa réputation sur les plans de sa personne et de sa fonction justifiant encore actuellement qu'une décision soit rendue pour le constater, ce sous suite de frais et dépens;

c o n s i d é r a n t

qu'il faut relever, à titre liminaire, que l'art. 158 de la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1) ne règle pas la question de la voie de droit applicable en cas de suspension d'un syndic de ses fonctions de chef de l'exécutif communal;

que cela étant, selon l'art. 76 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée;

que le Message n° 237 du 6 décembre 2005 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les communes (haute surveillance des communes et associations de communes et adaptation partielle à la Constitution cantonale) (ci-après: le Message; ROF 2006_021) a expressément envisagé que les mesures prises par le préfet dans le cadre de son pouvoir de surveillance puissent faire l'objet d'un recours à l'autorité de céans (p. 6, 7 et 20);

qu'en l'occurrence, il est manifeste que le recourant pouvait faire valoir un intérêt - moral et matériel - bien réel et digne de protection à obtenir l'annulation qu'il avait requise de la décision incidente prise à son endroit (cf. art. 120 al. 2 CPJA; ATF 116 Ib 344 consid. 2c; 120 Ib 97 consid. 1c; arrêt du Tribunal Fédéral 2C_86/2008 du 23 avril 2008 consid. 3.2; M. KAYSER *in* AUER/MÜLLER/SCHINDLER, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, ad art. 46 n° 12 et les références); il ne fait notamment pas de doute que la suspension d'un syndic, même seulement provisoire, constitue une mesure susceptible de créer dans l'esprit des citoyens des doutes sérieux sur l'intéressé, tant quant à sa personne qu'en ce qui a trait à sa fonction;

que, par ailleurs, il faut constater que le recours de A._____ contre la décision incidente a été interjeté dans le délai de dix jours fixé par l'art. 79 al. 2 CPJA et dans les formes prescrites; il était dès lors recevable à la forme lorsqu'il a été déposé;

que, par la décision contestée, le préfet a réorganisé le Conseil communal de B._____ en ce sens que, notamment, le recourant a été suspendu de sa fonction de Syndic;

que, par nouvelle décision du 2 mai 2012, le préfet a levé cette mesure et que, par courrier du même jour, il a requis qu'il soit constaté que le recourant n'avait plus d'intérêt à la procédure, ce que ce dernier conteste;

que, selon la jurisprudence, un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 125 V 339 consid. 4a p. 342; 124 II 409 consid. 1e/bb p. 417s, 499 consid. 3b p. 504). L'intérêt doit être direct. Pour que des effets de fait de la décision constituent une atteinte propre à léser un intérêt digne de protection, il faut un préjudice porté de manière immédiate à la situation personnelle du recourant (ATF 125 V 339 consid. 4a p. 342s). L'intérêt d'un recourant n'est digne de protection que s'il est actuel (ATF 125 II 417 consid. 2 p. 41) et pratique, c'est-à-dire si sa situation de fait ou de droit est susceptible d'être influencée par l'issue du recours (B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 351);

que pour en juger, il convient de déterminer la nature et le fondement de la mesure qui a été prise, la LCo ne la prévoyant pas expressément;

que, s'agissant de sa nature, il se justifie de s'inspirer, mutatis mutandis, des principes retenus par la doctrine et la jurisprudence relatives à la mesure de suspension d'activité d'un agent d'une collectivité publique prononcée dans le cadre d'une procédure disciplinaire ouverte à son endroit;

qu'en effet, selon la jurisprudence (ATC non publié du 29 septembre 2010 en la cause 1A 06 6), il ne faut pas perdre de vue qu'une procédure administrative menée par le préfet peut en soi aller jusqu'à la révocation d'un conseiller communal, en application des art. 151 al. 2 let. d et 151e let. a LCo. Même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une procédure disciplinaire, une telle procédure s'y apparente jusqu'à un certain point dans ses effets;

que la suspension d'activité à titre préventif n'est toutefois pas comme telle une mesure disciplinaire. Il s'agit d'une mesure provisoire liée, en principe, à une enquête notamment administrative et dont le but est d'assurer, d'une part, que celle-ci puisse se dérouler dans des conditions satisfaisantes et, d'autre part, de préserver les intérêts de la collectivité jusqu'à ce que les faits pertinents ou les griefs formulés à l'égard de la personne concernée aient été éclaircis (W. HINTERBERGER, Disziplinarfehler und Disziplinar-massnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, Saint-Gall, 1986, p. 292; P. BELLWALD, Die disziplinarische Verantwortlichkeit des Beamten, Berne, 1985, p. 111 et 150);

que l'autorité peut prononcer sa décision sur la base d'une appréciation seulement provisoire de l'état de fait, sans une administration étendue des preuves. Elle doit surtout apprécier les conditions internes du service et le degré de vraisemblance du risque que le maintien de la personne à son poste ne nuise à l'autorité de l'administration. Elle jouit en la matière d'un large pouvoir d'appréciation, justifié par la nature particulière de la suspension qui constitue une mesure en tous points provisoire, qui ne règle rien définitivement ni ne préjuge de rien (JAAC 60.6 p. 54s). Considérée sous l'angle de l'arbitraire, la mesure doit être à tout le moins défendable compte tenu des motifs qui l'ont inspirée. Elle doit en outre respecter le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire qu'elle doit être apte à réaliser l'objectif visé, nécessaire au regard de la fin envisagée et éviter de porter aux droits constitutionnels une atteinte excessive par rapport au but

prévu (A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 239s; RJN 1990 p. 104, n° 6; ATA non publié du 18 novembre 1998 en la cause G);

que, pour ce qui est du fondement de la mesure, le préfet en avait motivé la nécessité par le fait que "l'enquête vise notamment A._____ dans sa fonction de Syndic" (considérant chiffre 27);

qu'il a précisé, au considérant chiffre 23: "De son côté, il apparaît que, dans ce cadre, le Syndic de B._____ ne réagit pas conformément à l'art. 150 LCo. En effet, si un doute peut subsister sur la compétence de A._____, en sa qualité de Syndic, à prendre des mesures en cas d'irrégularités entre le 27 janvier et le 2 février 2012 dans la mesure où il était concerné par le conflit qui l'opposait à C._____, il est manifeste qu'après cette dernière date, soit celle où il a requis l'intervention de la Préfecture, il ne pouvait plus se prévaloir d'une quelconque prérogative en la matière, s'étant lui-même, et étant de fait, dessaisi de l'affaire en faveur du Préfet de la Sarine";

que, selon l'art. 150 LCo, lorsqu'il constate des irrégularités dans la commune ou dans l'association de communes, l'organe compétent en recherche les causes et ordonne les mesures nécessaires (al. 1). L'organe compétent est: a) le syndic, si les irrégularités touchent l'administration de la commune ou le fonctionnement du conseil communal ou d'une commission; b) le président du conseil général, si les irrégularités touchent le fonctionnement du conseil général ou d'une commission émanant de celui-ci; c) le président du comité de direction, si les irrégularités touchent une association de communes (al. 2). Si le syndic, le président du conseil général ou le président du comité de direction est directement concerné par les irrégularités, il appartient respectivement au conseil communal, au conseil général ou au comité de direction d'exercer les compétences qui lui sont dévolues (al. 3);

que l'art. 150 al. 3 LCo consacre ainsi une limitation des pouvoirs du syndic touché par une "irrégularité", non pas nécessairement dans la gestion et l'administration générale de la commune, mais avant tout dans ses compétences et responsabilités d'"autorégulateur" (cf. art. 150 al. 1 LCo; pour la notion d'autorégulation, cf. le Message p. 4);

qu'en l'occurrence, force est de constater que la suspension provisoire contestée, fondée sur cette disposition légale, n'avait pas de caractère disciplinaire et que son unique fonction était celle de tenir le Syndic - dans la mesure où il était, parmi d'autres, visé par l'enquête - à l'écart de ses compétences usuelles en matière d'autorégulation;

que dans ces conditions, la levée de la mesure scelle définitivement la contestation, laquelle n'a dès lors plus d'objet au fond;

que, s'agissant d'une contestation de nature exclusivement administrative, l'intéressé ne peut du reste se prévaloir des règles de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101) (C. GRABENWARTER/K. PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 5^{ème} éd., Bâle 2012, p. 383 ss);

que partant, il y a lieu de constater que le recourant n'a plus d'intérêt actuel à la procédure et que la cause, dépourvue d'objet, doit être rayée du rôle;

qu'il reste à régler la question de l'attribution des frais de procédure et des dépens;

que, dans un pareil cas, il y a lieu de se prononcer *prima facie* sur les chances de succès du recours, en tenant compte de la situation qui existait avant la survenance du fait qui a mis fin au litige (cf. BOVAY, p. 466);

que pour en juger, il convient de retenir que, dans la pesée des intérêts en présence, l'intérêt public à éloigner un syndic de toutes ses responsabilités de premier magistrat communal doit en principe se fonder sur des suspicions sérieuses d'un comportement incompatible avec ses charges ou d'une incapacité - pour divers motifs - à accomplir ses tâches; d'autres raisons peuvent certes aussi justifier une telle décision, ainsi par exemple si le maintien en place du syndic risque d'entraver gravement le bon déroulement de l'enquête;

que, cela étant, vu l'importance des tâches confiées à un syndic par la LCo et de la confiance dont il doit bénéficier pour les mener à bien, si une mesure doit être prise, elle doit se justifier par des motifs sérieux et respecter le principe de la proportionnalité;

qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que, depuis la démission de C. _____ - intervenue trois semaines avant que la décision querellée ne soit prise - les séances du Conseil communal se sont déroulées sans tension spéciale et le recourant a pu exercer ses fonctions de syndic sans que des difficultés particulières n'aient été rapportées;

que, dans ces conditions, aucun élément n'établit qu'à la date de la décision préfectorale, le bon fonctionnement de l'administration communale pouvait être mis en péril;

que, par ailleurs, aucun comportement incompatible avec les charges qu'il exerce ne peut être imputé au syndic;

que la circonstance que le recourant ait réagi aux propos du démissionnaire ne pouvait justifier sa suspension des affaires que si cet affrontement risquait de l'empêcher de mener à bien ses tâches ou d'avoir des répercussions au sein de l'autorité communale; rien de tel n'a toutefois été établi et le fait que la suspension n'ait pas été maintenue dès la fin des mesures d'enquête le confirme si besoin est;

qu'aussi, dans la mesure où aucun comportement incompatible avec les charges qu'il exerce ne pouvait être reproché au recourant, dès lors que, depuis la démission de C. _____, les tensions paraissaient s'être apaisées au sein du Conseil communal et du moment que la gestion communale ordinaire ne semblait pas ou plus entravée, l'on ne voit pas quel motif pouvait justifier l'éloignement total, même momentané, du syndic des affaires courantes;

qu'il est par conséquent manifeste - au vu de l'ensemble des circonstances qui précèdent - qu'une mesure atteignant dans une moindre mesure son autorité de premier magistrat de la commune, réélu par le peuple comme conseiller communal, pouvait être envisagée pour atteindre le but visé, qui était de rechercher les causes des tensions et les moyens d'y remédier au sens de l'art. 150 al. 3 LCo;

que dans ces conditions, la mesure de suspension qui a été prise paraît disproportionnée, ce d'autant plus qu'elle était apte à jeter le discrédit sur l'ensemble du travail et le comportement du magistrat communal aux yeux des citoyens certainement inquiets des rumeurs qui lui parvenaient; il aurait indéniablement été possible et suffisant d'utiliser d'autres moyens telle, notamment, une injonction rappelant de manière péremptoire les conséquences de l'art. 150 al. 3 LCo;

que, dans la mesure où le recours aurait selon toute vraisemblance dû être admis pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 131 et 133 CPJA);

que les considérants qui précèdent - dans la mesure où l'affaire peut ainsi être recadrée dans ses tenants et aboutissants - démontrent, si besoin est, que la procédure n'a plus non plus d'intérêt pour le recourant s'agissant de ses arguments relatifs au discrédit qu'il dit avoir ressenti;

qu'une équitable indemnité de partie est allouée au recourant (art. 137 CPJA); elle sera cependant fixée ex aequo et bono en tenant compte des frais strictement nécessaires à la défense des intérêts du recourant, la difficulté et de l'ampleur de l'affaire étant manifestement limitées dans un cas de suspension provisoire;

l a P r é s i d e n t e p r o n o n c e :

- I. Il est pris acte de la nouvelle décision du 2 mai 2012 du Préfet du district de la Sarine. Celle-ci rend la procédure sans objet.

L'affaire est rayée du rôle du Tribunal cantonal.

- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

- III. Une indemnité de partie de 3'240 francs (TVA par 240 francs comprise), à charge de l'Etat, est allouée à Me Bertrand Morel, avocat à Fribourg.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Givisiez, le 11 mai 2012/gmu

La Greffière-stagiaire :

La Présidente :