



# RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

## TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

---

**ADM 40 / 2012**

Présidente : Sylviane Liniger Odiet  
Juges : Pierre Broglin, Daniel Logos, Philippe Guélat et Jean Moritz  
Greffière : Nathalie Brahier

### ARRET DU 18 JUILLET 2012

en la cause liée entre

**Commune mixte de Haute-Ajoie**, agissant par son Conseil communal, L'Abbaye 114,  
2906 Chevenez,  
- représentée par **Me Pierre Vallat**, avocat à 2900 Porrentruy,

**requérante,**

et

**X.**, 2912 Roche-d'Or,

**requis,**

***relative à la procédure de révocation du requis.***

---

### CONSIDÉRANT

#### En fait :

A. La Commune de Haute-Ajoie est née le 1<sup>er</sup> janvier 2009 de la fusion des communes de Chevenez, Damvant, Réclère et Roche-d'Or. Pour la législature 2009-2012, à l'exception du maire, l'élection au sein du conseil communal s'est déroulée tacitement.

Le conseil communal est composé de A., maire, B., C., D. et X., conseillers communaux.

Ce dernier a été élu comme représentant de l'ancienne commune de Roche-d'Or. Le dicastère des forêts, de l'environnement, de la gestion des déchets, du service du feu et de la protection civile lui a été attribué (classeur 2, onglet 4, procès-verbaux du Conseil communal des 05.01.2009 et 12.01.2009 = C2/4, p-v des 05.01.2009 et 12.01.2009).

- B. Suite à des tensions apparues entre X. et les autres membres du conseil communal (ci-après le conseil) et constatant que les difficultés rencontrées conduisaient au blocage de l'exécutif, ce dernier a ouvert une enquête disciplinaire à l'encontre du prénommé par décision prise lors de la séance ordinaire du 27 janvier 2011 (C3/6, p-v du 27.01.2011, p.4). La décision a encore été confirmée lors des séances des 10 février et 24 mars 2011 (C3/6, p-v du 10.02.2011, p. 6 et p-v du 24.03.2011, p. 5). E., collaborateur au Service juridique de la République et Canton du Jura, et F., ancien maire de Pleigne, ont été désignés comme enquêteurs. X. a assisté aux trois séances du conseil précitées, mais s'est retiré lorsque le point relatif à l'enquête disciplinaire a été abordé le 24 mars 2011.
- C. Par courrier du 6 avril 2011 (C1/2, PJ 7), la commune de Haute-Ajoie (ci-après la commune) a informé officiellement X. de l'ouverture d'une enquête disciplinaire à son encontre pour les motifs suivants :
1. Rupture des rapports de confiance avec le collège du conseil communal.
  2. Rejet et remise en question permanente des décisions prises démocratiquement par le collège du conseil communal.
  3. Inaptitude permanente à collaborer au sein l'autorité.
  4. Manquements répétés de la collégialité.
  5. Refus d'assumer certaines tâches dépendant de son dicastère.

Elle lui a également communiqué le nom des deux enquêteurs et lui a rappelé que toutes les tentatives de conciliation et de dialogues sont restées vaines. A ce sujet, elle a relevé les propos tenus par H., alors chef du Service des communes, lors de la séance du conseil du 14 octobre 2010 selon lesquels, si la situation de blocage se poursuit et se confirme et si l'on ne veut pas arriver à une situation de démission en bloc, le conseil communal ou le Gouvernement pourront être appelés à prendre les décisions que commande l'intérêt public, au sens des articles 33 et 34 de la loi sur les communes.

- D. Lors de son audition du 14 avril 2011 (C1/2, PJ 12A), X. a été informé que le conseil envisageait sa suspension. L'intéressé s'y est opposé et a précisé qu'il n'admettait aucun des reproches formulés dans le courrier du 6 avril 2011.

Par décision du 29 avril 2011 (C1/2, PJ 13), le conseil a suspendu avec effet immédiat X. de son mandat de conseiller communal. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

- E. Dans le cadre de leur mandat, les deux enquêteurs ont entre autre requis l'édition des procès-verbaux des séances du conseil et de l'assemblée communale de janvier 2009 au 7 avril 2011. Ils ont procédé aux auditions de X. (C1/2, PJ 38), des conseillers communaux et des employés de l'administration communale de la Commune de Haute-Ajoie, auxquelles X. a pu assister (cf. notamment C1/2, PJ 29, 30, 31, 32 et 36).

Les enquêteurs ont rendu leur rapport au conseil, accompagné de leur dossier, le 14 septembre 2011 (C1/1, PJ 0 et 0.1). Ils ont pour l'essentiel retenu que X. avait entravé le bon fonctionnement du conseil communal par des demandes chicanières ou abusives de corrections des procès-verbaux et par la remise en cause de points précédemment décidés, notamment lors de la vente de l'ancienne école de Roche-d'Or et lors de la décision de recourir contre le jugement de première instance dans l'affaire I.. De l'avis des enquêteurs, ces comportements sont fautifs et constituent des violations de ses obligations de fidélité et de diligence. D'autres comportements inadéquats tels que des interventions en assemblée communale, des propos agressifs en séance du conseil communal, des intrusions à des séances auxquelles il n'était pas convié et des problèmes relatifs aux vacances 2010 lui sont en outre reprochés. Pris dans leur globalité, ces comportements sont qualifiés d'incompatibles avec les devoirs de fidélité et de diligence incombant à un conseiller communal. De l'avis des enquêteurs, X. était en mesure de reconnaître l'illicéité de son comportement, ses collègues l'ayant rendu attentif à de nombreuses reprises à ses obligations, tout comme le chef du Service des communes lors de la séance du 14 octobre 2010. Sur la base d'une appréciation globale, sa faute est qualifiée de grave pour les faits non prescrits. Par un comportement d'obstruction quasiment constant, il a mis à mal à plusieurs reprises la collégialité, a entravé le bon déroulement des séances du conseil et a posé des problèmes dans la marche de la commune à différents niveaux. X. n'a pas tenu compte des avertissements clairs qui lui ont été signifiés, refusant catégoriquement de se remettre en question. Les incidences du comportement de l'intéressé apparaissent graves, deux conseillers ayant déclaré qu'ils démissionneraient s'il réintégrait le conseil. L'attitude du requis a eu pour effet de rompre la relation de confiance avec les autres membres du conseil. Compte tenu de l'ensemble du dossier, les enquêteurs sont d'avis que la révocation de X. se justifie, toute autre sanction ne permettant pas de rétablir la sérénité au sein du conseil.

- F. Le rapport d'enquête disciplinaire a été notifié à X. par courrier du 30 septembre 2011, retiré le 10 octobre 2011, et un délai lui a été imparti pour prendre position (C4/8, PJ 67). Les 17 et 20 octobre 2011, plusieurs documents lui ont été remis, à sa demande (C4/8, PJ 68 et 69).

Par courrier posté le 9 novembre 2011 (C4/8, PJ 70), X. a rejeté tous les griefs retenus à son encontre. Pour l'essentiel, il estime que les reproches reposent sur des déclarations ou des faits erronés, peu fiables, pas crédibles, mal interprétés, mal appréciés ou calomnieux. Il considère que les enquêteurs n'ont pas conduit l'enquête de manière indépendante et impartiale, celle-ci ayant été menée majoritairement à charge. Il formule en outre diverses demandes d'éclaircissements sur des propos figurant dans les procès-verbaux, ainsi que plusieurs demandes de compléments de preuve. Il conteste encore la décision de suspension avec effet immédiat qui lui a été adressée le 29 avril 2011. Constatant que la commune de Roche-d'Or n'avait plus de représentant au conseil, il demande sa réintégration immédiate au sein du conseil de Haute-Ajoie.

- G. Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, le conseil a rejeté ces demandes de compléments de preuves, estimant qu'elles n'étaient pas pertinentes et pour l'essentiel, hors sujet (C4/8, PJ 71). Un délai supplémentaire a été imparti à l'intéressé pour fournir sa réponse.

Par courrier du 23 décembre 2011, X. a réitéré sa demande d'obtenir les réponses aux questions posées dans son courrier du 9 novembre 2011, lesquelles lui sont utiles et indispensables pour lui permettre de se défendre. Il demande également que plusieurs extraits de procès-verbaux du conseil lui soient envoyés. Revenant à nouveau sur la décision de suspension du 29 avril 2011, il renouvelle sa demande de réintégration au conseil (C4/8, PJ 72).

Le 22 mars 2012, le conseil a informé X. que, dans sa séance du 12 janvier 2012, il avait clos l'enquête disciplinaire, considérant que les demandes de l'intéressé ne justifiaient aucun complément d'enquête. Le courrier lui précise que le conseil a décidé de demander sa révocation à la Cour administrative (C4/8, PJ 74).

- H. Par requête du 2 avril 2012, le conseil a demandé à la Cour de céans de prononcer la révocation de X. (ci-après : le requis) de sa fonction de conseiller communal de la Commune de Haute-Ajoie, de le condamner à tous les frais de l'enquête, ainsi qu'aux frais judiciaires et aux dépens de la requérante dans le cadre de l'enquête et de la procédure judiciaire.

En substance, la commune fait valoir que, dès le début de son mandat, le comportement du requis a provoqué d'importantes difficultés qui se sont aggravées progressivement et ont abouti à un véritable blocage de l'exécutif communal, ainsi qu'à une décredibilisation de ce dernier auprès des citoyens. Le requis a rendu la gestion des affaires extrêmement difficile, voire même impossible par son comportement. Il a créé un climat pénible au sein du conseil, entraînant progressivement le découragement et la méfiance de ses collègues. Compte tenu de l'enquête disciplinaire, la révocation est fondée, la faute du requis étant subjectivement et objectivement grave. Eu égard au fait que celui-ci est incapable de se remettre en question et de modifier son comportement, toute autre sanction serait inappropriée et sans effet.

- I. Par courrier du 13 avril 2012 adressé à la commune avec copie à la Cour, le requis s'est élevé contre le refus de la commune de produire les compléments de preuve qu'il avait demandés, considérant que celle-ci faisait obstruction à sa défense. Le 18 avril 2012, la commune a informé le requis qu'elle s'en tenait à sa décision.

- J. Prenant position le 2 mai 2012 sur la demande de révocation, le requis a retenu les conclusions suivantes :

- rejeter dans sa totalité la requête à fin de révocation du 2 avril 2012 de la commune de Haute-Ajoie ;
- la condamner à lui verser une indemnité à dire de justice pour la perte de temps et les frais occasionnés par cette affaire ;

- la condamner à lui verser une indemnité selon appréciation de la Cour pour tort moral à la hauteur du préjudice subi.

En résumé, il fait valoir que les arguments figurant dans le rapport d'enquête du 14 septembre 2011 sont pour la plupart erronés et basés sur les témoignages de ses collègues qui se sont discrédités. Se fondant sur l'exemple "J.", il estime que ses collègues ont tenu des propos mensongers à son égard. Il considère en outre que les enquêteurs n'ont pas non plus commenté la "déprédation faite à l'environnement par un agriculteur" dont les investigations menées à ce sujet n'ont en aucun cas prouvé un quelconque manquement à ses devoirs, ce qui ne figure pas dans le rapport d'enquête. Le requis souhaite que l'on s'en tienne aux faits et reprend point par point le rapport d'enquête pour le contester dans son intégralité. Il réitère en outre sa demande d'obtenir des réponses aux questions formulées dans son courrier du 9 novembre 2011, ainsi que la production de différents compléments de preuve de la part de la commune. Il n'admet aucun des griefs formulés à son encontre, estime que sa suspension est injuste et abusive. Il se réfère à ses déclarations du 8 juin 2011 selon lesquelles, dans 95 % des cas, tout ce qu'il a proposé ou mis en avant s'est avéré juste, mais que cela s'est vérifié trois à six mois après, voire une année. Il considère enfin que cela n'a pas été une bonne chose d'avoir attribué l'enquête au Service juridique cantonal, ce dernier étant sous la tutelle de G., Ministre et frère de D., conseiller communal.

K. Il sera revenu ci-après sur les autres éléments du dossier dans la mesure nécessaire.

### **En droit :**

1. La Cour administrative composée de cinq juges est compétente pour statuer sur les requêtes tendant à la révocation des membres d'autorités et des fonctionnaires communaux (art. 34 al. 5 de la loi sur les communes [LCom], RSJU 190.11, et 24 al. 2 let. b LOJ, RSJU 181.1). Il convient donc d'entrer en matière sur la demande de révocation du requis déposée par la commune.
2.
  - 2.1 A teneur de l'article 34 al. 1 LCom, les membres d'autorités et les fonctionnaires communaux qui manquent à leurs devoirs, intentionnellement ou par négligence, sont passibles d'une sanction disciplinaire.

A défaut de dispositions communales particulières, les sanctions disciplinaires sont les suivantes : le blâme, l'amende jusqu'à Fr 1'000.-, la suppression des augmentations ordinaires de traitement, le déplacement disciplinaire ou le transfert dans une classe inférieure de traitement, la mise au provisoire, la suspension, avec suppression partielle ou totale du traitement pour six mois au plus, et la révocation (art. 34 al. 2 LCom). La mise au provisoire, la suspension disciplinaire et la révocation ne peuvent être prononcées que si l'intéressé s'est rendu coupable d'infractions graves ou répétées aux devoirs de service (art. 34 al. 6 LCom).

- 2.2 La responsabilité disciplinaire est celle qu'encourt le fonctionnaire ou l'employé soumis à un statut de droit public, à raison de la violation de ses obligations de service (MOOR, Droit administratif III, L'organisation des activités administratives, Berne 1992, p. 239). Dès lors, par analogie, la responsabilité disciplinaire d'un membre d'une autorité communale nécessite la violation d'une des obligations qui lui incombe à ce titre. Cette violation doit avoir été fautive (MOOR, op. cit., p. 240). La faute subjective est constitutive d'intention lorsque l'auteur utilise ses capacités et sa volonté pour agir de façon dommageable. Elle est constitutive de négligence lorsque l'auteur ne veut pas le résultat dommageable, mais que son manque de diligence est dû à une inertie de sa volonté et de son intellect (WERRO, la responsabilité civile, Berne 2011, no 294s, p. 88).

L'existence d'une faute n'est cependant qu'une condition : la répression et l'amendement du coupable ne sont pas le fondement unique de la responsabilité disciplinaire. Celle-ci a la même finalité que les obligations de service elles-mêmes : assurer le bon fonctionnement de l'appareil administratif, respectivement des autorités communales (MOOR, op. cit., p. 240 ; BOINAY, Le droit disciplinaire dans la fonction publique et dans les professions libérales particulièrement en Suisse romande, in RJJ 1998, p. 54). La gravité objective de la faute doit s'apprécier en fonction des conséquences qu'elle a eues pour le bon fonctionnement de l'institution à laquelle appartient le fautif. Subjectivement, la sanction doit être choisie en tenant compte de la personnalité de l'auteur, de la gravité de la faute commise, des mobiles, des antécédents, des responsabilités et, pour les fonctionnaires, de leur position hiérarchique, afin qu'elle soit de nature à éviter une récidive et à amener le fautif à adopter à l'avenir un comportement conforme à ses devoirs professionnels (BOINAY, op.cit., p. 55; WICHTERMANN, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Berne 1999, ad art. 81, no 27).

3. A défaut de dispositions communales particulières, les devoirs de service des membres des autorités communales sont identiques à ceux qui incombent aux fonctionnaires cantonaux (art. 34 al. 7 LCom).

En vertu de l'article 5 al. 1 du règlement d'organisation et d'administration de la Commune mixte de Haute-Ajoie (ci-après : règlement d'organisation), les membres des autorités et les personnes liées à la commune par un rapport de service sont tenus d'accomplir consciencieusement et soigneusement les devoirs de leur charge et de se montrer dignes de leurs fonctions par leur attitude. Ils sont tenus à la discrétion à l'égard des tiers en ce qui concerne les affaires qui parviennent à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui, par leur nature ou en vertu de prescriptions spéciales, doivent être tenues secrètes. La teneur de cette disposition est identique à celle de l'article 33 al. 1 et 2 1<sup>ère</sup> phrase LCom.

La violation de l'obligation d'agir consciencieusement et soigneusement se mesure par rapport à ce que l'on est en droit d'attendre d'une personne qui exerce une fonction similaire et dans les mêmes circonstances (WICHTERMANN, op. cit., no 26 ad art. 80).

Enfin, l'article 33 du règlement précité stipule que les membres des autorités communales doivent assister régulièrement aux séances, accepter les mandats et délégations qui leur sont conférés et vouer le plus grand soin à la liquidation des affaires de la commune, pour le bien et la prospérité de celle-ci.

4. Dans un grief de nature formelle soulevée pour la première fois dans la prise de position du 2 mai 2012 et qu'il convient d'examiner en premier lieu, le requis fait valoir que ce n'était pas une bonne chose d'avoir attribué l'enquête au Service juridique cantonal, ce dernier étant sous la tutelle de G., Ministre et frère de D., conseiller communal. Ce faisant, il récuse E., juriste au Service juridique de la République et Canton du Jura, que la requérante a désigné comme enquêteur aux côtés de F., ancien maire de Pleigne. Il relève en outre à plusieurs reprises dans ses écrits postérieurs à l'enquête que cette dernière n'aurait été menée qu'à charge.
- 4.1 Il ressort de l'article 40 al. 2 Cpa que lorsqu'une partie entend exercer son droit de récusation, elle est tenue d'en faire la demande motivée dès que le cas de récusation s'est produit ou qu'elle en a eu connaissance. Une requête en récusation tardive peut être contraire au principe de la bonne foi, de sorte qu'elle entraîne la déchéance du droit de faire valoir ce grief. Il est également admis que, lorsque le plaideur n'invoque pas dès que possible un motif de récusation, il est réputé avoir tacitement renoncé à s'en prévaloir (BROGLIN, Manuel de procédure administrative jurassienne, Courrendlin 2009, no 126 et les références citées).
- 4.2 En l'espèce, la requérante a informé le requis du nom des enquêteurs par courrier du 6 avril 2011 qui précise que E. est collaborateur au Service juridique (C1/2, PJ 7). Une ordonnance du 6 mai 2011 sur papier officiel du Service juridique et signée par E. a été envoyée notamment au requis (C1/2, PJ 14). L'entête de ce courrier mentionne "République et Canton du Jura – Département des Finances, de la Justice et de la Police – Service Juridique". En outre, le procès-verbal d'audition du requis du 8 juin 2011 (C1/2, PJ 37-38) et celui de la séance du conseil du 17 décembre 2009 (C2/4, p-v précité p. 5) attestent que l'intéressé connaissait de longue date les liens de parenté entre le conseiller communal D. et le ministre G.

Dans ces conditions, le grief du requis relatif à la récusation de E., collaborateur au Service juridique, est manifestement tardif, le requis l'ayant soulevé pour la première fois dans sa prise de position du 2 mai 2012.

En tout état de cause, même si la demande de récusation n'était pas tardive, on ne voit pas en quoi l'un des cas de récusation de l'article 39 al. 1 Cpa serait rempli. En effet, le simple lien de parenté entre le Ministre de la Justice et un conseiller communal de la requérante ne permet en particulier pas d'admettre des circonstances de nature à faire suspecter l'impartialité de l'enquêteur, nonobstant les rapports hiérarchiques entre le Ministre et ce dernier. Il n'existe en effet aucune circonstance constatée objectivement dans le dossier qui pourrait laisser penser que l'enquêteur a fait preuve de partialité dans l'accomplissement de sa tâche ou qu'il ne jouissait pas

de toute l'indépendance voulue pour assumer son mandat. Dès lors, la récusation ne repose que sur les impressions individuelles du requis, ce qui ne suffit pas pour admettre la récusation de l'enquêteur sur la base de l'article 39 al. 1 let. h Cpa (cf. BROGLIN, op. cit., no 123 et les références).

Dans son courrier du 9 novembre 2011 (C4/8, PJ 70) postérieur au rapport d'enquête, le requis met également en cause l'impartialité des enquêteurs qui, selon lui, auraient mené une enquête purement à charge. Le rapport d'enquête est certes sans complaisance envers le requis, mais il s'appuie sur les pièces du dossier. Aucun élément au dossier ne corrobore le fait qu'il aurait été mené uniquement à charge. En particulier, les enquêteurs ne se sont pas contentés du rapport du conseil du 15 avril 2011 (C4/8, PJ 66 et annexes), mais ont mené leur enquête en toute indépendance notamment en requérant des compléments de preuve (C1/2, PJ 14) et en décidant de l'audition de personnes. A cet égard, les questions posées figurent dans les procès-verbaux et le requis a pu assister aux auditions, ce qu'il a fait la plupart du temps, et poser des questions. Dans ces conditions, l'impartialité des enquêteurs aurait pu et dû être alléguée plus tôt par le requis s'il entendait faire valoir un tel motif et non seulement une fois le rapport d'enquête connu. Il n'existe en outre aucune circonstance objective de nature à faire suspecter les enquêteurs d'impartialité, le fait que le rapport d'enquête ne retienne pas les conclusions souhaitées par le requis ne suffisant manifestement pas à les suspecter de partialité (cf. art. 39 al. 1 let. h Cpa).

Cela étant, la récusation de E. et de F. est non seulement tardive, mais également infondée.

5. Le requis soutient, dans sa prise de position, que sa suspension est injuste et abusive. A cet égard, il sied de relever que la décision de suspension du 29 avril 2011 lui a été notifiée (C1/2, PJ 13) après son audition du 14 avril 2011 (C1/2, PJ 12A). Cette décision comporte les voies de droit. Lors de son audition du 8 juin 2011, il a déclaré avoir renoncé à recourir "parce qu'il aurait perdu trop d'énergie pour rien"(C1/2, PJ 38 p. 11).

La décision de suspension constitue une décision provisoire au sens de l'article 51 Cpa. Elle est prise sous la forme d'une décision incidente. En tant qu'il s'agit de mesures provisionnelles, elle déploie ses effets jusqu'au moment où la décision finale est rendue (BROGLIN, Questions choisies en procédure administrative : effet suspensif, mesures provisionnelles, élargissement de l'accès au juge et feries, in RJJ 2009, p. 16).

En l'espèce, le requis n'a pas recouru contre la décision de suspension du 29 avril 2011. Celle-ci continue donc à déployer ses effets jusqu'à la décision finale, en l'occurrence la décision de la Cour de céans relative à la requête de révocation, objet de la présente procédure. Si le requis entendait s'opposer à sa suspension, il devait recourir contre la décision y relative, comme le précise celle-ci. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus en détail les griefs du requis à l'encontre de sa suspension.

6. Sur le fond, le requis s'oppose à sa révocation. Il remet en cause les déclarations des autres conseillers communaux dans le cadre de l'enquête et conteste les faits. Il convient donc d'examiner si le requis a contrevenu de manière grave ou répétée à ses obligations de conseiller communal, respectivement s'il a commis une faute intentionnellement ou par négligence.

7. **Ad chiffre 4.2.1 du rapport d'enquête : Entrave au bon fonctionnement du conseil communal**

Le rapport d'enquête retient plusieurs situations dans lesquelles les enquêteurs considèrent que le requis a violé les devoirs de sa charge. Ils lui reprochent des demandes chicanières ou abusives de correction des procès-verbaux (ch. 4.2.1.1), de remettre en cause des points précédemment décidés (ch. 4.2.1.2), à savoir la décision de vendre l'ancienne école de Roche-d'Or (ch. 4.2.1.2.1) et celle de recourir contre le jugement de première instance dans l'affaire I. (ch. 4.2.1.2.2).

7.1 Concernant les faits retenus, la Cour renvoie aux chiffres précités du rapport d'enquête qu'elle fait siens (ch. 4.2.1.1, 4.2.1.2.1 et 4.2.1.2.2). Les enquêteurs ont en effet détaillé de manière complète et précise les faits de chaque situation en tenant compte de l'ensemble du dossier à leur disposition, notamment des procès-verbaux des séances du conseil, des auditions des membres de l'exécutif communal et de l'administration, ainsi que des courriers du requis. Il n'y a pas lieu de s'en écarter. En outre, la position de ce dernier sur ces points ne saurait être suivie pour les raisons suivantes.

7.1.1 Au sujet des procès-verbaux de l'exécutif communal, le requis ne conteste pas ses nombreuses interventions, mais la durée moyenne de celle-ci. Il estime qu'il n'intervient jamais sans juste motif, précisant que s'il s'agit de détails pour ses collègues, cela n'en est pas pour lui (prise de position du 2 mai 2012, p. 3 et 12).

Le requis ne saurait être suivi. En effet, les autres membres de l'exécutif ont tous relevé que, lors des séances, le conseil perdait beaucoup de temps, soit de 15 minutes minimum jusqu'à une heure, à cause des interventions du requis sur la rédaction du procès-verbal, (C1/2, PJ 29 p.4, PJ 30 p. 2, PJ 31 p. 2, PJ 32 p. 2, PJ 36 p. 3). Ces interventions concernaient avant tout des brouilles (C1/2, PJ 30 p. 2), des questions de détail (C1/2, PJ 33 p. 2, PJ 36, p. 3) qui énervaient tout le monde (C1/2, PJ 32, p.2). La situation s'est dégradée à tel point que le secrétaire communal ne savait plus très bien comment rédiger ses procès-verbaux (C1/2, PJ 36, p.4) et que les autres conseillers et le secrétaire devaient peser chaque mot (C1/2, PJ 30 p. 5 et 6, PJ 31 p. 4, PJ 36 p. 9) ce qui provoquait blocage et crispation (C1/2, PJ 36 p. 3), ainsi que ras-le-bol et exaspération (C1/2, PJ 33 p. 3).

En outre, contrairement aux allégués du requis à la page 12 de sa prise de position du 2 mai 2012, les enquêteurs ont parfaitement investigué sur les requêtes de modifications des procès-verbaux du conseil puisqu'ils en ont établi le décompte chiffré et repris de nombreux exemples. Ils n'ont pas seulement pris en compte les

demandes du requis, mais ont examiné toutes les demandes de modification des procès-verbaux du conseil du 5 janvier 2009 au 31 mars 2011 (cf. rapport d'enquête ch. 4.2.1.1 p. 8 à 12 et tableaux *in fine*). Quant à l'exemple cité par le requis à la page précitée, il est sans rapport avec le point relatif aux séances du conseil, dans la mesure où sa remarque concerne une intervention de l'intéressé lors d'une assemblée communale, alors qu'il était déjà suspendu.

Son argument visant à expliquer que les séances du conseil durent longtemps en raison du fait qu'il ne se réunit pas chaque semaine (prise de position du 2 mai 2012, p. 7 ch. 3) est dénué de pertinence. C'est en effet le lieu de préciser que l'article 39 al. 1 du règlement d'organisation, qui stipule que le conseil communal se réunit ordinairement une fois par semaine, extraordinairement aussi souvent que les affaires l'exigent, n'est qu'une prescription d'ordre. En tout état de cause, il ressort du dossier de la procédure que le conseil s'est réuni 30 fois en 2009 et 29 fois en 2010 soit trois fois par mois à l'exception de la période des vacances estivales, de Noël et de Pâques, à quoi il faut ajouter trois assemblées communales chaque année. C'est dire si l'explication du requis pour expliquer la longueur des séances ne convainc pas.

- 7.1.2 Concernant la remise en cause de points précédemment décidés, en particulier la vente de l'ancienne école de Roche-d'Or (ch. 4.2.1.2 du rapport d'enquête), le requis estime que le conseil ne respecte pas le règlement communal dans sa manière de prendre ses décisions et de les passer au vote, de sorte qu'il ne peut s'y conformer (prise de position du 2 mai 2012, p. 13). A cet égard, on ne voit pas en quoi la décision de vendre l'ancienne école de Roche-d'Or aurait été prise sans respecter le règlement communal. Les exemples cités par le recourant à la page 6, chiffres 1 et 2 de sa prise de position sont sans aucun rapport avec les décisions concernant la vente de ce bâtiment et ne sauraient justifier sa position, respectivement son comportement décrit dans le rapport d'enquête avec précisions, détails ainsi que moult renvois au dossier, s'agissant de l'ancienne école de Roche-d'Or ou/de l'affaire I. (cf. consid. 7.1.3 ci-après).
- 7.1.3 Au sujet de la décision de recourir contre le jugement de première instance dans l'affaire I. (ch. 4.2.1.2.2 du rapport d'enquête), le requis admet une rupture de la collégialité dans cette affaire qu'il justifie par le non-respect du règlement communal (prise de position du 2 mai 2012, p. 14). C'est le lieu de préciser que les enquêteurs ne lui reprochent pas de s'être opposé à ce que la commune recoure contre le jugement de première instance, mais de s'être opposé le 11 novembre 2010 à la décision prise par le conseil le 4 novembre 2011 de ratifier le recours déposé devant le Tribunal cantonal (C3/5 p-v du 4.11.2010, p. 5). Le fait que la décision de recourir ait été prise par téléphone, soit contrairement au règlement d'organisation, importe peu dans la mesure où cette décision a été valablement ratifiée lors de la séance du conseil du 4 novembre 2010, au cours de laquelle le requis a pu faire valoir ses arguments et entendre ceux des autres conseillers (C3/5, p-v du 4.11.2010, p. 5). Comme le relèvent à juste titre les enquêteurs, le conseil aurait parfaitement pu, lors de cette séance, ne pas ratifier la décision prise par téléphone et retirer le recours. En outre, le requis ne saurait se plaindre du fait de n'avoir pas participé à une séance

avec l'Office de l'environnement, le conseil ayant mandaté le maire pour s'occuper de cette affaire lors de la séance du conseil du 7 octobre 2010 (C3/5, p-v du 7.10.2010, p. 3). Le procès-verbal de cette séance a été approuvé lors du conseil du 14 octobre 2010 (C3/5, p-v du 14.10.2010, p. 4).

7.2 S'agissant de l'attitude du requis sur les trois points précités, il y a lieu de considérer ce qui suit au niveau juridique.

7.2.1 L'article 32 LCom stipule que les délibérations des organes communaux sont consignées dans un procès-verbal (al. 1). Celui-ci doit en tout cas mentionner le nombre des personnes présentes, ainsi que toutes les propositions présentées et les décisions prises. Le procès-verbal des séances des autorités communales doit en outre indiquer quels membres étaient présents (al. 2). Compte tenu de ces dispositions, il appert que les procès-verbaux des séances de l'exécutif sont tenus conformément aux dispositions légales. Ils vont même au-delà puisqu'ils contiennent de nombreuses informations dont la loi n'exige pas qu'elles soient protocolées.

Avec ses nombreuses interventions dont la majorité peuvent être qualifiées de fastidieuses, le requis a prolongé notablement les séances du conseil communal, de sorte que parfois l'ordre du jour ne pouvait être épuisé. Le fait que le requis ait demandé que des passages entiers de ses déclarations soient retranscrits textuellement au procès-verbal ne se justifie pas compte tenu du libellé de l'article 32 LCom. En outre, de l'aveu des autres membres de l'exécutif, les interventions du requis portaient sur des points de détail, ce qui a provoqué des crispations et des blocages non seulement au sein du conseil, mais également au sein de l'administration, le secrétaire communal ne sachant plus comment rédiger ses procès-verbaux. L'attitude du requis s'est déroulée sur une période particulièrement longue et la fréquence de ses interventions n'a pas diminué au vu du rapport d'enquête même après l'intervention du chef du Service des communes le 14 octobre 2010 (C3/5, p-v du 14.10.2010, p. 3s). Elle s'apparente à du formalisme excessif que commettrait une autorité, tant cette attitude procédurière sur la tenue des procès-verbaux a ralenti sans raison valable l'activité de l'exécutif qui s'est contenté, de l'avis même d'autres membres, de gérer les affaires courantes sans pouvoir développer des projets (C1/2, PJ 31 p.2).

Dans ces conditions, l'attitude du requis quant à la tenue des procès-verbaux de l'exécutif n'est pas compatible avec l'obligation d'accomplir consciencieusement et soigneusement les devoirs de sa charge prévu par l'article 5 du règlement, respectivement par l'article 33 LCom. En ralentissant sans raison valable l'activité de l'exécutif, le requis viole l'obligation faite aux autorités de liquider les affaires de la commune aussi rapidement que possible (dans ce sens, WICHTERMANN, op. cit., ad art. 80, no 21). L'attitude du requis n'est pas compatible avec ce que l'on est en droit d'attendre d'une personne qui exerce une fonction similaire et dans les mêmes circonstances. Elle constitue une faute par négligence dans la mesure où le requis ne voulait pas le résultat dommageable. Après la séance du 14 octobre 2010 avec le chef du Service des communes, elle constitue une faute intentionnelle dans la mesure

où le requis ne pouvait plus ignorer que son comportement n'était pas acceptable et qu'il devait le modifier. Or, il s'est refusé à tout changement et a continué à agir de la même manière jusqu'à sa suspension.

- 7.2.2 Il est établi que le requis a remis en cause des points précédemment décidés, en particulier s'agissant de l'ancienne école de Roche-d'Or et de la décision de recourir dans l'affaire I.. Au cas particulier, il n'est pas reproché au requis d'avoir tenu une opinion contraire aux autres conseillers, ce qui est tout à fait son droit, mais, une fois la décision prise, de ne pas l'accepter et de mettre en œuvre des moyens pour faire obstacle à cette décision, comme cela ressort à chaque fois du rapport d'enquête. Cette manière de procéder ne saurait s'accorder avec les règles démocratiques, en particulier avec l'article 40 al. 2 du règlement, selon lequel lorsqu'il s'agit de votations, c'est la majorité absolue des votants qui décide. L'attitude du requis a eu pour effet de retarder la liquidation des affaires communales (cf. consid. 7.2.1) et a été contraire au principe de l'utilisation optimale des ressources de la commune, le conseil ayant dû consulter un avocat pour traiter juridiquement l'opposition écrite du requis dans l'affaire I. (dans ce sens WICHTERMANN, op. cit. no 21 ad art. 80). Elle est en tous les cas contraire à ce que l'on est en droit d'attendre d'une personne qui exerce une fonction similaire dans les mêmes circonstances. Le requis, en ne respectant pas les décisions du conseil et en cherchant à les remettre en question par divers moyens, a violé les devoirs de sa charge. Pour les mêmes motifs qu'au considérant précédent, cette violation constitue une faute par négligence, étant donné que la vente de l'ancienne école respectait le règlement communal. S'agissant de l'affaire I., elle constitue une faute intentionnelle dès lors que l'intéressé avait été mis en garde lors de la séance avec le chef du Service des communes que son attitude n'était pas admissible. C'est le lieu de préciser que le fait que la Cour administrative ait confirmé le jugement de première instance dans l'affaire I. ne saurait effacer la violation fautive des devoirs de service du requis en tant que conseiller communal, respectivement sa faute dans cette affaire, puisqu'il lui est reproché de s'être opposé à la décision de ratification de la décision de recourir dans l'affaire I. en formant une opposition par écrit auprès du conseil postérieurement à la prise de décision. Son argumentation selon laquelle il a raison dans 95 % des cas, mais que cela s'est vérifié trois à six mois après, est, partant, sans importance.

## 8. **Ad chiffre 4.2.2 du rapport d'enquête : Autres comportements inadéquats de X.**

- 8.1 Le rapport d'enquête retient que plusieurs comportements du requis, considérés dans leur globalité, relèvent d'une violation fautive des devoirs incombant à un conseiller communal. Les enquêteurs estiment que le comportement général de l'intéressé apparaît, à plusieurs égards, incompatibles avec ses devoirs de fidélité, de diligence et de dignité. Ils lui reprochent des interventions en assemblée communale (ch. 4.2.2.1), des propos agressifs en séance du conseil communal (ch. 4.2.2.2), des intrusions à des séances auxquelles il n'était pas convié (ch. 4.2.2.3), ainsi qu'un comportement d'obstruction excessif au sujet des vacances 2010 (ch. 4.2.2.4).

- 8.2 Concernant les faits retenus, la Cour renvoie également aux chiffres précités du rapport d'enquête qu'elle fait siens. Comme pour ce qui a été retenu au considérant 7.2, il y a lieu de constater que les enquêteurs ont détaillé de manière complète et précise les faits de chaque situation en tenant compte de l'ensemble du dossier à leur disposition, notamment des procès-verbaux des séances du conseil, des auditions des membres de l'exécutif communal et de l'administration, ainsi que des courriers écrits par le requis. Il n'y a pas lieu de s'en écarter. Ici également, la position du requis sur ces points ne saurait être suivie.
- 8.2.1 S'agissant de ses interventions en assemblée communale, notamment au sujet du procès-verbal et en posant des questions qui manifestent son désaccord avec le Conseil communal, le requis ne les conteste pas (cf. prise de position – p. 15). En revanche, il conteste avoir violé son devoir de fidélité et de dignité, question qui sera examinée ci-dessous (cf. consid. 8.3).
- 8.2.2 Au sujet des propos agressifs tenus envers le conseiller communal D. le 9 septembre 2010, le requis précise qu'il s'est excusé quelques mois plus tard, ce qui figure dans deux procès-verbaux. Toutefois à la lecture des procès-verbaux du conseil communal postérieurs au 9 septembre 2010 et jusqu'au 7 avril 2011, qui figurent au dossier produit par la requérante à l'appui de sa demande de révocation, on ne trouve aucune trace d'éventuelles excuses. En tout état de cause, le requis ne nie pas avoir tenu des propos déplacés.
- 8.2.3 S'agissant du reproche de s'introduire à des séances auxquelles il n'était pas convié, le requis fait valoir qu'il pensait qu'il appartenait à la commission des chemins elle-même de décider d'avoir recours à des tiers ou non en vue de l'élaboration du règlement des chemins. Or, il ressort de l'article 45 du règlement d'organisation que les commissions permanentes, dont la commission d'entretien des chemins vicinaux et ruraux, sont nommées pour la durée de la législature par le conseil communal. Le requis n'ignorait pas cette disposition (C1/2, PJ 38, p. 4, point 3.5 in fine), de sorte que son explication n'est pas crédible. Pour le surplus, il ne conteste pas l'autre intrusion qui lui est reprochée dans le rapport d'enquête.
- 8.2.4 Quant aux vacances 2010, les faits présentés par le requis à la page 17 de sa prise de position du 2 mai 2012 ne résistent pas à l'examen des procès-verbaux du conseil communal. S'il a refusé de remettre ses décomptes de vacances pour 2010, c'est notamment en raison du fait qu'il voulait d'abord consulter les décomptes de ses collègues du conseil (C3/6, p-v du 31 mars 2011, p. 6, point 11). Or, c'était la deuxième fois dans la législature qu'il devait donner ses vacances. Il devait donc savoir de quelle manière procéder. Quant au fait qu'il a demandé que le conseil statue sur les tarifs avant de remettre ses vacances, cela ne ressort pas du procès-verbal de la séance du 16 décembre 2010 (C3/6, p-v précité, p. 5), mais uniquement de son audition du 8 juin 2011 (C1/2, PJ 38 p. 10), soit une fois l'enquête ouverte et sa suspension effective. En tout état de cause, la Cour peine à saisir pour quelles raisons le requis aurait eu besoin des tarifs pour donner ses vacances. Ce qu'un conseiller communal effectue au cours d'une année comme activité est une chose, la manière

de le rémunérer, à savoir le tarif, en est une autre. Le requis n'avait donc pas besoin du tarif pour faire la liste de ses vacances de l'année.

- 8.3 Il ressort du considérant 8.2 ci-dessus que le requis, en s'invitant à des séances auxquelles il n'était pas invité, en refusant de donner ses vacances avant d'avoir eu accès à celles de ses collègues, en tenant des propos agressifs à l'encontre de ses collègues, en intervenant d'une manière inadéquate en assemblée communale, a adopté des attitudes globalement incorrectes et indignes d'un conseiller communal. Ces comportements ont contribué à rendre le climat délétère au sein de l'exécutif communal, alors même qu'il était déjà particulièrement tendu en raison du comportement fautif reproché à l'intéressé au considérant 7. Ils constituent manifestement une violation des devoirs de la charge de conseiller communal prévus par les articles 5 du règlement et 33 LCom. En tout état de cause, les divers comportements prérapelés constituent un comportement fautif que l'on peut reprocher au requis. Il est en effet manifeste que le comportement du requis est en tous les cas contraire à ce que l'on est en droit d'attendre d'une personne qui exerce une fonction similaire dans les mêmes circonstances.
9. Le requis conteste encore d'autres points du rapport d'enquête. Même si aucune faute par négligence ou intentionnelle ne lui est reprochée aux chiffres 4.1.2 dudit rapport en raison de la prescription de ces faits, il convient toutefois de les examiner, dans la mesure où ils permettent de saisir le contexte et de comprendre l'évolution de la situation au sein du conseil depuis le début de la législature en janvier 2009 jusqu'à la suspension de l'intéressé.
- 9.1 Les premières difficultés entre le requis et les autres membres du conseil communal sont effectivement apparues très rapidement dès fin janvier – début février 2009, comme l'admet le requis (prise de position du 2 mai 2012, p. 4 in fine). La lecture du procès-verbal de la séance du 5 février 2009 (C2/4, p-v précité, p. 1s) tend à démontrer que le requis s'est opposé dès le début de la législature aux autres conseillers et au maire sur la manière de concevoir et d'exercer le mandat de membre d'un exécutif communal.
- 9.2 S'agissant des factures d'essartages (ch. 4.1.2.1 du rapport d'enquête et p. 9 de la prise de position du requis du 2 mai 2012), le fait que les enquêteurs ne se soient pas référés au courrier du Service des communes du 26 août 2009 (C4/7, PJ 66, annexe 5) ne saurait être considéré comme un parti pris à l'encontre du requis. En effet, peu importe que le conseil ait dû finalement s'acquitter de ces anciennes factures envers le requis, le différend qui a opposé ce dernier au conseil est cité par les enquêteurs afin d'expliquer le contexte tendu et difficile dans lequel le conseil communal a travaillé dès le début de la législature avec le requis.
- 9.3 Concernant l'opposition du requis au règlement communal relatif à l'alimentation en eau (ch. 4.1.2.2 du rapport d'enquête et p. 9-10 de la prise de position du requis du 2 mai 2012), l'intéressé conteste avoir agi pour ses intérêts personnels comme l'ont déclaré le maire et un autre conseiller (C1/2, PJ 29 p. 4 point 3.8.2 ; PJ 31 p. 2). La

lecture des procès-verbaux du conseil (C2/4 p-v du conseil du 11.11.2009 p. 4 et du 26.11.2009 p. 4) ne permet pas de confirmer les impressions desdits membres de l'exécutif sur ce point. Dans ces conditions, aucune conclusion ne peut être déduite de cette affaire, les faits n'étant pas suffisamment établis.

- 9.4 Au sujet de la séance avec le chef du Département de l'Environnement et de l'Équipement et des représentants de l'Office cantonal de l'Environnement (ch. 4.1.2.3 du rapport d'enquête et p.10-11 de la prise de position du requis du 2 mai 2012), le requis estime que ses collègues tentent de le décrédibiliser. Or, il ressort des pièces au dossier que le requis, en tant que responsable du dicastère des forêts, est intervenu lors de la séance en tenant des propos déplacés, hors sujet et agressifs à l'encontre de l'Office de l'Environnement (C1/2, PJ 31 p. 3, PJ 32 p. 2). Il est intervenu en tant que représentant de la commune et a confirmé ses propos lors de la séance suivante du conseil (C2/4, p-v du conseil du 26.11.2009, p. 5). Les autres représentants de la commune ont été à ce point mal à l'aise que le maire a envoyé un courriel d'excuse pour les propos tenus par le requis.

Quoi qu'il en dise, cette affaire explique entre autre pourquoi la situation a dégénéré entre le requis et les autres membres de l'exécutif et est significative de ses traits de caractère et de son fonctionnement.

- 9.5 Quant à l'affaire des motards (ch. 4.1.2.3 du rapport d'enquête et p. 11 et 12 de la prise de position du requis du 2 mai 2012), le requis estime que les enquêteurs ont détourné la vérité dans la mesure où ils estimaient qu'il n'avait pas à s'immiscer dans l'affaire étant donné que le Ministère public avait été saisi. À cet égard, les déclarations du maire, de D. et du requis divergent, de sorte qu'il s'avère impossible de tirer une quelconque conclusion de cette affaire, les faits n'ayant pas pu être établis avec précision.

10. Le requis soulève encore différents points pour contester le rapport d'enquête.

- 10.1 Dans un chapitre qu'il intitule "Discrédit" (prise de position du 2 mai 2012, p. 2 à 4), il se réfère à l'affaire "J.", ainsi qu'à un exemple que "les enquêteurs n'ont pas souhaité commenter (...) : déprédation faite à l'environnement par un agriculteur (K.)". La Cour peut se dispenser d'examiner ces deux points. Après avoir examiné l'affaire "J." (rapport d'enquête, ch. 4.3), les enquêteurs ont en effet conclu qu'aucun comportement fautif ne pouvait être imputé au requis, de sorte que cette affaire est sans incidence sur l'issue de la présente procédure. Il en va de même de l'affaire de déprédation qui est manifestement comprise dans le dernier paragraphe du chiffre 4.3 du rapport d'enquête. À ce sujet, c'est le lieu de préciser que, contrairement à ses allégués, le requis a parfaitement eu accès au dossier de la procédure comprenant notamment les procès-verbaux d'audition des autres membres du conseil entendus lors de l'enquête disciplinaire. En attestent notamment l'ordonnance de la juge instructrice du 3 avril 2012, ainsi que le fait que les enquêteurs ont permis au requis d'assister aux auditions, ce qu'il a fait dans la plupart des cas, et de poser des questions (C1/2, PJ 29 à 32 et 36).

10.2 Le requis estime encore que les enquêteurs n'ont pas relevé les manquements au règlement d'organisation dans le déroulement des séances du conseil qui seraient la source des problèmes qu'on lui reproche, citant plusieurs exemples (cf. prise de position du 2 mai 2012, p. 6 et 7). Outre le fait que plusieurs points ont déjà été traités ci-dessus, la Cour constate qu'aucun reproche n'est fait au requis concernant la remise en cause de la décision prise, dans les divers, au sujet de l'évacuation du gazon de la déchetterie et l'obligation de se retirer (ch. 2, p 6 et ch. 4 p. 7), de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter plus en détail.

11.

11.1 Il ressort de ce qui précède qu'à l'exception des points 9.3 et 9.5 ci-dessus, la Cour confirme le rapport d'enquête s'agissant des faits qu'il retient et des reproches qui peuvent être faits au requis. De ce fait, à l'instar des enquêteurs (cf. ch. 5.1 et 5.2 du rapport d'enquête auxquels la Cour se rallie et renvoie), il y a lieu d'admettre que le requis a commis de nombreuses violations de ses devoirs de service soit par négligence, soit intentionnellement. Si chaque situation considérée individuellement n'apparaît pas d'une gravité importante, il n'en va pas de même de la répétition des comportements fautifs commis sur une longue période. Les requêtes incessantes de modifications des procès-verbaux des séances concernent la plupart du temps des futilités, quoi qu'en dise le requis. Sa façon de ne pas respecter les décisions prises par le conseil s'agissant de la vente de l'ancienne école ou de l'affaire I. et de revenir sans cesse sur le sujet attestent d'une absence totale de sens de la collégialité et témoignent d'un esprit obtus, incapable de respecter un avis contraire, pourtant largement majoritaire au sein de l'exécutif, ainsi que les règles élémentaires du fonctionnement démocratique des institutions. Elle démontre en outre une absence totale de sens des responsabilités, dans la mesure où le requis, en s'attachant à des détails sans importance dans la rédaction des procès-verbaux et en remettant en cause certaines décisions prises, a agi à l'encontre des intérêts de la commune, faisant perdre beaucoup de temps et d'énergie au conseil qui ne faisait plus que de la procédure et se contentait de gérer le courant. En outre, en adoptant globalement un comportement inadéquat, en tenant des propos agressifs et en s'invitant à des séances auxquelles il n'était pas convié, il s'est montré indigne de sa fonction, faisant fi des règles élémentaires de bienséance et de respect des compétences de chacun, ainsi que des décisions prises. En se comportant de la sorte à répétition, il a œuvré à l'encontre des intérêts de la commune et mis sérieusement en danger le fonctionnement même de l'exécutif communal. En agissant de manière répétée, pour ne pas dire constante, il a manifestement violé gravement les devoirs de sa charge.

11.2 Le requis était également parfaitement conscient du fait qu'il y avait des problèmes de fonctionnement au sein du conseil communal comme l'atteste la page 5 de sa prise de position du 2 mai 2012 qui relate sa demande de faire intervenir le Service des communes. Une fois de plus, l'interprétation qu'en fait le requis ne saurait être suivie. Celui-ci a effectivement demandé l'intervention du Service des communes par courrier du 30 novembre 2009 (C4/7, PJ 66 annexe 8), dans lequel il se dit victime d'attaques verbales et de fausses accusations. Le conseil communal a débattu de ce

courrier dans sa séance du 10 décembre 2009 en présence du requis. Ce dernier a demandé une confirmation écrite (C2/4, p-v du conseil du 10.12.2009, p. 3), qui lui a été envoyée le 15 décembre 2009 (C4/7, PJ 66 annexe 9). Or ni le procès-verbal de la séance du conseil, ni la réponse écrite de celui-ci ne corroborent le point de vue du requis. On peut déduire de cet épisode que la situation était à l'époque encore satisfaisante et qu'elle ne nécessitait pas l'intervention du Service des communes, ce qui ne signifie pas que les problèmes n'existaient pas, comme en atteste le considérant 9 ci-dessus et les déclarations des membres de l'exécutif lors de l'enquête (C1/2, PJ 29 p. 6, PJ 30 p. 3, PJ 31, p. 4). En tout état de cause, l'attitude du requis, qui se retranche à tout moment derrière son interprétation rigide du règlement d'organisation, laquelle lui sert de justification dans toutes ses interventions, voyant ainsi des violations dudit règlement régulièrement chez ses collègues, ne saurait en aucun cas excuser sa manière d'agir, dès lors qu'elle est la cause des blocages et de la dégradation de ses relations avec ses collègues. S'il pouvait encore éventuellement penser que la faute était à rechercher chez les autres membres du conseil en début de législature, tel n'était plus le cas depuis la séance du 14 octobre 2010 avec le chef du Service des communes, ainsi que cela ressort du considérant suivant.

- 11.3 Contrairement à ses allégués, le requis a reçu un avertissement le rendant attentif au fait que des mesures disciplinaires seraient prises si la situation ne changeait pas. Il ressort en effet du procès-verbal de la séance du 14 octobre 2010 réunissant le conseil *in corpore* et le chef du Service des communes, que ce dernier a été parfaitement clair avec le requis, qui ne pouvait ignorer que l'ambiance n'était plus sereine au sein du conseil en raison de son attitude. A cette occasion, le chef du Service des communes a rappelé les éléments de base indispensables au bon fonctionnement d'un exécutif, notamment s'agissant de la prise de décision et de son exécution. Il a rendu l'exécutif attentif aux droits et devoirs des membres d'une autorité, avant de mettre en garde personnellement le requis et de l'inviter à faire preuve d'une plus grande tolérance en s'engageant véritablement et en acceptant de travailler dans un système collégial. Il a terminé en précisant que si la situation ne s'améliorait pas rapidement, des mesures disciplinaires s'imposeraient (C3/5, p-v du 14.10.2011, p. 3 et 4). Dès ce moment, le requis était parfaitement au courant du fait qu'il portait la responsabilité des problèmes de fonctionnement, de blocage et d'ambiance lourdement plombée au sein de l'exécutif en raison de ses comportements, ainsi que du fait que son attitude n'était pas acceptable et qu'il devait changer.
- 11.4 Depuis cet avertissement, la situation ne s'est pas améliorée, au contraire. Le requis a persévéré dans son attitude d'obstruction et de remise en cause systématique des décisions prises à tel point que le maire a qualifié la situation de catastrophique le 2 décembre 2010 (cf. consid. 7.1.2 et 7.1.3 ; C3/5 p-v du conseil du 2.12.2010, p. 5 et 6). Il appert ainsi que le requis soit ne s'est jamais remis en question, soit, plus vraisemblablement, ne le voulait pas ou en était incapable, comme tendent à le démontrer ses propos lors de la séance du conseil communal du 9 décembre 2010 au cours de laquelle il a parlé de complot monté de toute pièce à son encontre par le

maire, suivi par les autres conseillers, et a menacé de porter plainte pour harcèlement (C3/5, p-v du conseil du 9.12.2010, p. 8). L'attitude du requis atteste qu'il n'entend pas se remettre en question. Il a d'ailleurs déclaré lors de son audition par les enquêteurs : "Si je réintègre le conseil communal, je ne changerais rien à ma manière de fonctionner" (C1/2, PJ 38 p. 11). Il lui importe peu qu'il y ait des démissions au sein du conseil (cf. à ce sujet C3/5, p-v du conseil du 3.12.2010, p. 6), partant que l'institution ne puisse plus fonctionner. Dans ces conditions, le requis ne dispose pas des aptitudes minimales pour travailler dans un exécutif communal et pour en assumer les responsabilités.

- 11.5 Aux pages 19 et 20 de sa prise de position du 2 mai 2012, le requis se réfère à différents courriers adressés au conseil, suite à l'enquête administrative, dans lesquels il demande des compléments de preuve et auxquels la commune a refusé de donner suite.

L'article 29 Cst. garantit le droit de toute personne, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (al. 1). Les parties ont le droit d'être entendues (al. 2). La jurisprudence a notamment déduit de ce droit celui pour les parties de produire des preuves quant aux faits de nature à influencer la décision et d'obtenir qu'il soit donné suite aux offres de preuves pertinentes (ATF 132 V 368 consid. 3.1; 127 III 576 consid. 2c; 127 V 431 consid. 3a). En revanche, une partie n'a pas droit à l'administration d'une preuve dépourvue de pertinence parce qu'elle porte sur une circonstance sans rapport avec le litige, ou qu'une appréciation anticipée des preuves déjà recueillies démontre qu'elle ne serait pas de nature à emporter la conviction de la juridiction saisie (ATF 134 V 140 consid. 5.3; 131 I 153 consid. 3 ; TF 8C\_983/2009 du 16 novembre 2010 consid. 5).

Au cas particulier, après avoir procédé à une appréciation anticipée des preuves, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de donner suite aux demandes de compléments de preuve présentées par le requis dans ses différents courriers. Le dossier de la cause comporte notamment l'intégralité des procès-verbaux des séances du conseil de 2009 au 7 avril 2011, ainsi que ceux des assemblées communales du 26 mars 2009 au 23 février 2011. A cela s'ajoutent les auditions effectuées par les enquêteurs. Le dossier est dès lors suffisamment complet pour que l'on puisse se prononcer en toute connaissance de cause, les pièces et compléments requis n'étant en tous les cas ni pertinents ni déterminants. En outre, les autres pièces produites par le requis avec sa prise de position du 2 mai 2011 figurent dans le dossier des enquêteurs que le requis a consulté au greffe du Tribunal cantonal, de sorte que la Cour en a tenu compte dans la mesure utile. Pour le surplus, il convient de rejeter les autres demandes de compléments de preuve présentées par le requis, en particulier celles figurant dans ses courriers des 14 septembre et 23 décembre 2011 (C4/ 8, PJ 70 et 72).

11.6 Il suit de ce qui précède que toutes les conditions sont remplies pour qu'une sanction disciplinaire soit prononcée contre le requis en raison des violations répétées des devoirs de sa charge de conseiller communal.

12.

12.1 L'autorité qui inflige une sanction disciplinaire doit respecter le principe de la proportionnalité (MONTANI/BARDE, La jurisprudence du Tribunal administratif relative au droit disciplinaire, RDAF 1996, p. 347). Le choix de la nature et de la quotité de la sanction doit être approprié au genre et à la gravité de la violation des devoirs professionnels et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés. A cet égard, l'autorité doit tenir compte en premier lieu d'éléments objectifs, à savoir des conséquences que la faute a entraînées pour le bon fonctionnement de la profession en cause et de facteurs subjectifs, tels que la gravité de la faute, ainsi que les mobiles et les antécédents de l'intéressé (ATF 108 la 230 consid. 2b p. 232 ; ATF 106 la 100 consid. 13c ; ATF 98 lb 301 consid. 2b ; ATF 97 I 931 consid. 2a).

Dans le domaine des mesures disciplinaires, la révocation est la sanction la plus lourde. Elle est l'ultima ratio. Elle implique une violation grave ou continue des devoirs de service. Il peut s'agir soit d'une violation unique spécialement grave, soit d'un ensemble de transgressions dont la gravité résulte de leur répétition. L'importance du manquement doit être appréciée à la lumière des exigences particulières qui sont liées à la fonction occupée (ATF 101 la 298 consid. 6). Toute violation des devoirs de service ne saurait cependant être sanctionnée par la voie de la révocation disciplinaire. Cette mesure revêt, en effet, l'aspect d'une peine et a un caractère plus ou moins infamant. Elle s'impose surtout dans les cas où le comportement de l'agent démontre qu'il n'est plus digne de rester en fonction (TF 8C\_ 203/2010 du 1<sup>er</sup> mars 2011, consid. 3.5 et les références citées). La révocation a pour but d'éliminer un élément qui empêche le fonctionnement correct du service public. C'est dire qu'elle ne doit être prononcée que lorsqu'aucune autre mesure n'est susceptible de sauvegarder les intérêts publics en cause et d'amener le coupable à avoir, à l'avenir, un comportement compatible avec sa qualité de fonctionnaire, respectivement de membre d'un exécutif communal (BOINAY, op.cit. p. 62).

12.2 Au cas particulier, il ressort du rapport d'enquête et des considérants qui précèdent que le requis a violé à répétées reprises sur de nombreux mois les devoirs de sa charge de conseiller, mettant en danger le fonctionnement même de l'exécutif communal, partant de la commune. En dépit de l'avertissement clair et direct du chef du Service des communes et des remarques de ses collègues pour l'amener à changer d'attitude, le requis a persisté dans son attitude obstructive, rigide et tatillonne. Il a en outre déclaré expressément qu'il ne se remettrait pas en question s'il réintégrait le conseil (cf. consid. 11.4), prouvant qu'il était incapable de changer, ou qu'il ne le voulait pas. Lors de leur audition par les enquêteurs, ses collègues de l'exécutif ont unanimement considéré que la situation était arrivée à un point de non-retour, qu'il y avait rupture de confiance et que toute collaboration avec le requis était impossible (C1/2, PJ 29 p. 8, PJ 30 p. 5, PJ 31 p. 6, PJ 32 p. 4). Les employés

communaux estiment également qu'il n'est plus possible de le réintégrer (C1/2, PJ 33 p. 3, PJ 36 p. 9). De l'aveu même du secrétaire communal en fonction dans l'ancienne commune de Chevenez comme secrétaire-caissier depuis 1988 et qui dispose donc d'une expérience avérée dans la gestion d'une commune et dans le fonctionnement des institutions, le conseil en est arrivé au point où il ne fait plus que de la procédure au détriment du fonctionnement de la commune, où le débat est inexistant en raison des tensions et des invectives et où la confiance envers le requis est totalement rompue (C1/2, PJ 36 p. 8). Ces déclarations rejoignent celles des conseillers. Ces derniers ont pourtant fait montre d'une patience exemplaire envers le requis dès lors que les premières difficultés ont commencé environ un mois après le début de la législature. Or, les autres membres de l'exécutif n'ont pas souhaité alerter le Service des communes à fin 2009, même s'ils étaient déjà conscients que le problème résidait dans la personne du requis (C1/2, PJ 29 p. 6, PJ 30 p. 3, PJ 31 p. 4). Dans ces conditions, l'intérêt public à assurer le fonctionnement des institutions commande de révoquer le requis de ses fonctions de conseiller communal de la Commune mixte de Haute-Ajoie. Il n'existe à l'évidence aucune sanction moins incisive que la révocation pour remédier aux blocages du conseil communal en raison du comportement fautif durable du requis et pour rétablir un bon fonctionnement. Il en va non seulement de la sauvegarde des institutions, mais également des intérêts des habitants de la commune.

13. Dès lors que la révocation doit être prononcée, le requis doit être débouté de toutes ses conclusions.
14. La requérante demande que le requis soit condamné aux frais de l'enquête disciplinaire.
- 14.1 L'article 35 al. 3 LCom réglant la procédure en matière de responsabilité disciplinaire renvoie aux dispositions régissant la procédure disciplinaire à l'égard des fonctionnaires cantonaux et au Code de procédure administrative (Cpa).

Ni la loi sur le statut des magistrats, fonctionnaires et employés de la République et Canton du Jura, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010, ni la loi sur le personnel de l'Etat qui lui a succédé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011 (RSJU 173.11) ne contiennent de dispositions spéciales sur les frais et dépens.

Selon l'article 215 al. 1 Cpa, la collectivité publique a droit au remboursement des frais de procédure qui lui sont occasionnés par l'instruction, le règlement ou le jugement des affaires administratives. Ces frais comprennent un émolument judiciaire, les débours et un émolument de chancellerie (al. 2). Le montant des frais de procédure est calculé dans les limites des tarifs édictés et conformément aux principes définis par la loi sur les émoluments et par les autres prescriptions y relatives (art. 216 Cpa).

- 14.2 L'article 54 al. 1 LCom concernant les mesures en cas d'irrégularités constatées dans les communes permet au Gouvernement d'ordonner des sanctions disciplinaires

confirmées à l'article 34 al. 2 LCom en fonction du résultat de l'enquête menée conformément à l'article 53 LCom. Lorsque cette enquête a révélé une situation irrégulière ou illégale, c'est en règle générale la commune qui en supporte les frais, ainsi que ceux des mesures prises en application de l'article 54 (art. 55 al.1 LCom). Si les irrégularités ont été causées par des membres d'autorités ou par des fonctionnaires, les frais peuvent être mis à leur charge totalement ou partiellement (art. 55 al. 2 LCom).

Cette dernière disposition permet au Canton de faire supporter les frais par les membres des autorités communales ayant commis des irrégularités lorsqu'il se substitue à la commune. Il convient donc d'appliquer par analogie cette disposition et de mettre les frais d'enquête à charge du membre de l'autorité communale qui a commis une irrégularité lorsque la mesure disciplinaire est prise par la commune. On ne comprendrait en effet pas qu'une commune qui assume ses responsabilités en matière disciplinaire ne puisse pas faire mettre les frais à la charge de l'auteur des irrégularités, alors même que tel pourrait être le cas lorsqu'une commune n'assume pas ses responsabilités et que le canton doit agir par substitution. Au demeurant, dans les procédures administratives de première instance, les frais de procédure peuvent être mis à la charge de celui qui les provoque par son attitude (cf. art. 218 al. 1 Cpa).

14.3 Au vu des dispositions qui précèdent et compte tenu de la révocation qui doit être prononcée, les frais de la procédure de l'enquête disciplinaire doivent être mis à la charge du requis, à savoir :

- Enquêteur F. (C4/8, PJ 73, annexe 1):	Fr	2'547.30
- Service juridique (C4/8, PJ 73 annexe 2) :	Fr	11'628.80
- Conseil communal (C4/8, PJ 73 annexe 4):	Fr	5'381.75
 Total	 Fr	 19'557.85

A cela s'ajoutent les frais de la procédure devant la Cour administrative.

15.

15.1 La requérante demande également que le requis soit condamné à lui rembourser ses dépens (honoraires de son mandataire) sur la base de l'article 230 Cpa. Cette disposition pose le principe qu'il n'est pas alloué de dépens aux collectivités et organismes publics ni aux personnes chargées de tâches publiques qui ont obtenu gain de cause. Cette règle ne s'applique pas à l'action de droit administratif et, en procédure de recours, il peut y être fait exception aux conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 230. Tel est le cas lorsque les collectivités publiques ont dû faire appel à un mandataire extérieur et qu'il en est résulté des frais élevés ou que d'autres circonstances particulières le justifient, notamment la complexité en fait ou en droit de l'affaire, le fait que la partie adverse était assistée d'un mandataire professionnel ou lorsque l'équité l'exige (BROGLIN, op. cit. no 477, p. 212).

- 15.2 Au cas particulier, la commune a confié une enquête disciplinaire à deux enquêteurs dont un juriste. Le rapport d'enquête informe la commune de la manière dont elle doit procéder à réception du rapport. En outre, le requis n'était pas assisté d'un avocat. Dans ces conditions, il ne se justifie pas d'allouer de dépens à la requérante pour la procédure (simple) qui s'est déroulée devant la Cour administrative.

**PAR CES MOTIFS**

**LA COUR ADMINISTRATIVE**

**révoque**

X. de sa fonction de conseiller communal de la Commune mixte de Haute-Ajoie ;

**met**

les frais de la procédure d'enquête disciplinaire par Fr 19'557.85 et ceux de la procédure de révocation devant la Cour administrative, par Fr 1'000.- (émolument : Fr 900.- ; débours : Fr 100.-), soit au total Fr 20'557.85, à la charge du requis ;

**n'alloue pas**

de dépens ;

**déboute**

les parties de toutes autres conclusions ;

**informe**

les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ;

**ordonne**

la notification du présent jugement :

- à la requérante, la Commune mixte de Haute-Ajoie, par son mandataire, Me Pierre Vallat, avocat à Porrentruy ;
- au requis, X., 2912 Roche-d'Or.

Copie pour information au Service des communes de la République et Canton du Jura, Rue du 24-Septembre 2, 2800 Delémont

Porrentruy, le 18 juillet 2012

**AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE**

**La présidente :**

**La greffière :**

Sylviane Liniger Odiet

Nathalie Brahier

***Communication concernant les moyens de recours :***

Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.