

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 36/2021

Arrêt du 3 juin 2021

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Kneubühler, Président, Chaix et Jametti.  
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

Grand Conseil du canton du Valais,  
Grand-Pont 4, case postale 478, 1951 Sion,  
recourant,

contre

1. Sébastien Fanti, Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence, Grand-Pont 4, 1950 Sion,
2. Le Nouvelliste, rue de l'Industrie 13, 1950 Sion,
3. Commune de Sembrancher, Administration communale, 1933 Sembrancher, représentée par Me Philippe Loretan, avocat, avenue Ritz 33, 1950 Sion, intimés.

Objet

Compétence pour statuer sur la demande de récusation du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence,

recours contre la décision de la Cour des conflits de compétence entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire du canton du Valais du 7 décembre 2020.

Faits :

A.

En 2019, le journal valaisan "Le Nouvelliste" a sollicité l'accès à des documents en mains de la commune de Sembrancher (ci-après: la commune), en se fondant sur la loi cantonale sur l'information du public, la protection des données et l'archivage du 9 octobre 2008 (LIPDA; RS/VS 170.2). La commune a refusé de donner cet accès.

Le 4 octobre 2019, le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après: le Préposé), Sébastien Fanti, a été saisi d'une demande de médiation. Il a demandé à la commune de lui adresser les documents sollicités. Celle-ci a refusé. Par courrier du 11 février 2020 - adressé à l'avocat de la commune (avec copie au Nouvelliste, au président du Conseil d'Etat valaisan, au Conseiller d'Etat Frédéric Favre, au Chef de service du Service des affaires intérieures et communales et à la Commission cantonale de protection des données et de la transparence) -, le Préposé a informé qu'il se rendrait personnellement dans les locaux de la commune pour consulter les documents en question le 18 février 2020 à 9h00, accompagné d'un témoin; un procès-verbal serait établi à cette occasion s'agissant des pièces dont la commune alléguait qu'elles seraient trop volumineuses pour lui être remises.

Le 18 février 2020, le Préposé s'est rendu dans les locaux de la commune. L'accès lui a été refusé.

Le 20 février 2020, la commune de Sembrancher a sollicité du Préposé qu'il se récuse dans le cadre de la procédure de médiation précitée, respectivement de l'Autorité de surveillance qu'elle statue sur la demande de récusation du Préposé. Le 20 février 2020, le Préposé a refusé de se récuser.

Le Tribunal cantonal du canton du Valais, le Conseil d'Etat du canton du Valais, la Commission

cantonale de protection des données et de transparence ainsi que la Présidence du Grand Conseil valaisan se sont tous estimés incompétents pour traiter de la demande de récusation. La Cour des conflits de compétence entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire du canton du Valais (ci-après: la Cour des conflits de compétence) s'est alors réunie, en application de la loi cantonale sur l'organisation de la cour chargée de statuer sur les conflits de compétence entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire du 25 mai 1877 ( loi sur l'organisation de la cour des conflits de compétence; RS/VS 170.7), afin de déterminer l'autorité compétente pour statuer sur la demande de récusation du Préposé.

Par décision du 7 décembre 2020, se fondant notamment sur l'art. 10 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA; RS/VS 172.6), la Cour des conflits de compétence a désigné le Grand Conseil en qualité d'autorité compétente pour statuer sur la demande de récusation du Préposé formée par la commune.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, le Grand Conseil du canton du Valais demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler la décision du 7 décembre 2020 et de désigner le Tribunal cantonal (subsidairement le Conseil d'Etat) pour statuer sur la demande de récusation du Préposé.

Invités à se déterminer, la commune et le Préposé s'en remettent à justice. La Cour des conflits de compétence conclut principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidairement à son rejet. Le Grand Conseil a répliqué par courrier du 9 avril 2021.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1. Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

1.2. Le Grand Conseil fonde sa qualité pour recourir sur l'art. 89 al. 1 LTF.

1.2.1. Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire, est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

Selon la jurisprudence, une collectivité publique peut fonder son recours sur cette disposition dans deux situations: lorsqu'elle est atteinte de la même manière qu'un particulier dans sa situation juridique ou matérielle (notamment s'il s'agit de sauvegarder son patrimoine administratif ou financier), ou lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique (" in ihren hoheitlichen Befugnissen berührt ") et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.1; 140 I 90 consid. 1.2.2 et les références citées).

Lorsqu'il est porté atteinte à ses intérêts spécifiques, la collectivité publique peut ainsi se voir reconnaître la qualité pour recourir, pour autant qu'elle soit touchée de manière qualifiée. En d'autres termes, la collectivité doit être fortement touchée dans des intérêts publics importants (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.3; 140 I 90 consid. 1.2.2 et 1.2.4; arrêt 1C 180/2018 du 10 octobre 2018 consid. 1.2.1 in SJ 2019 I 166). Tel est le cas lorsque l'acte attaqué concerne des intérêts publics essentiels dans un domaine qui relève de sa compétence propre (ATF 137 IV 269 consid. 1.4). Un intérêt général à une correcte application du droit n'est cependant pas suffisant au regard de l'art. 89 al. 1 LTF (ATF 140 I 90 consid. 1.2.2; 135 II 156 consid. 3.1; 134 II 45 consid. 2.2.1). Par ailleurs, le Parlement a biffé la proposition du Conseil fédéral qui tendait à habiliter les gouvernements cantonaux, dans certains cas, à attaquer les arrêts de leurs propres tribunaux cantonaux (FF 2001 4281, 4303, ad art. 84 let. d projet LTF; BO-CE 2003 p. 909; BO-CN 2004 p. 1607; ATF 141 II 161 consid. 2.2 et 2.4 et les arrêts cités; MICHAËL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, 2013, pp. 203 ss); le législateur ne voulait pas que les litiges entre autorités exécutives et judiciaires

suprêmes des cantons soient tranchés par le Tribunal fédéral (PFLÜGER, op. cit., p. 205). En Suisse, la règle est donc celle de l'interdiction des procédures intra-organiques, à savoir l'interdiction, pour une autorité d'une collectivité, d'agir devant le Tribunal fédéral contre la décision d'une autre autorité de la même collectivité (MOOR/POLTIER, Droit administratif, Les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, 3ème éd., 2011, p. 756; STÉPHANE GRODECKI, Contrôle abstrait et qualité pour recourir d'un canton devant le Tribunal fédéral, in PJA 2018 p. 181 p. 184).

Compte tenu de ces principes, la qualité pour recourir du canton, dérivée de l'art. 89 al. 1 LTF, ne doit être admise que de manière restrictive. Il convient en particulier de faire preuve d'une retenue particulière lorsque s'opposent des organes d'une même collectivité publique, notamment les autorités exécutives et judiciaires cantonales (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.1 et 2.2), ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'interpréter, respectivement d'appliquer du droit cantonal (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.2; arrêt 1C 180/2018 du 10 octobre 2018 consid. 1.2.1 in SJ 2019 I 166).

1.3. En l'occurrence, la Cour des conflits de compétence a tranché la question de la compétence de l'autorité appelée à statuer sur une demande de récusation du Préposé cantonal. Elle s'est fondée sur l'art. 10 al. 3 LPJA appliqué en lien avec l'art. 10 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Elle a désigné le Grand Conseil en sa qualité d'autorité de haute surveillance de l'application de la législation sur le principe de transparence et sur la protection des données en vertu de l'art. 35 al. 1 3ème phrase LIPDA. Elle a ainsi opéré une interprétation du droit cantonal pour trancher un conflit de compétence.

Dans ce contexte, on peine à voir en quoi l'attribution de la compétence pour trancher une demande de récusation du Préposé au Grand Conseil toucherait le parlement du canton du Valais comme n'importe quel particulier, ni qu'elle atteindrait celui-ci de manière importante dans ses prérogatives de puissance publique. Le Grand Conseil - dont le Président est membre de la Cour des conflits de compétence ayant rendu la décision attaquée - n'est en effet nullement atteint de manière qualifiée par la décision attaquée dans sa situation juridique ou matérielle.

Dans son recours, le Grand Conseil se borne à affirmer que la question de savoir si une demande de récusation contre le Préposé doit être tranchée par une instance de recours ordinaire (Tribunal cantonal ou Conseil d'Etat) ou par une autorité politique comme le Grand Conseil revêt un caractère de principe; pour lui, il existerait un intérêt public légitime à ce que cette question soit tranchée par le Tribunal fédéral. Il ajoute que lorsque le Préposé est en même temps avocat, les demandes de récusation pourraient devenir plus fréquentes à l'avenir et l'arrêt de la Cour des conflits de compétence pourrait être pionnier pour la pratique future. Il affirme encore se trouver en danger de rendre des décisions qui, de son point de vue, seraient nulles, faute de compétence; il existerait un intérêt public à ce que cette question soit déjà tranchée avant que le Grand Conseil rende une décision, afin d'éviter un recours au Tribunal fédéral attaquant la compétence du Grand Conseil pour rendre la décision.

Ce faisant, le recourant demande au Tribunal fédéral de trancher un conflit interne quant à la juste application de normes cantonales. Or, comme exposé ci-avant, le simple intérêt à la juste application du droit ne confère pas au canton la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Le Grand Conseil valaisan ne démontre pas que l'interprétation du droit cantonal préconisée par la Cour des conflits de compétence empêcherait le canton du Valais de traiter une demande de récusation du Préposé et de satisfaire aux exigences légales fédérales et cantonales dans ce domaine. Il se contente de faire état de ce qu'une telle procédure est étrangère au travail d'un parlement (au contraire du travail d'un tribunal cantonal ou du Conseil d'Etat) : le traitement d'une demande de récusation ne correspondrait à aucune forme juridique pouvant être soumise au vote du Grand Conseil, notamment en raison de la longue durée entre les sessions parlementaires. Cela ne suffit toutefois pas à reconnaître que le parlement cantonal serait touché de manière qualifiée dans ses prérogatives de puissance publique. Il s'agit en effet d'un conflit intra-organique au sein d'une même collectivité et les conditions dont dépend sa solution par le Tribunal fédéral, ci-dessus énoncées, ne sont pas réalisées.

1.4. En définitive, il apparaît que le présent recours ne remplit pas les conditions qui ont été posées par la jurisprudence s'agissant de la qualité pour recourir des cantons au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Il faut encore ajouter que ces conditions doivent être appliquées restrictivement lorsqu'il s'agit de trancher un conflit opposant des autorités politiques cantonales à un tribunal cantonal. Par conséquent le recours doit être déclaré irrecevable, faute de qualité pour recourir.

2.

Il s'ensuit que le recours déposé par le Grand Conseil valaisan est irrecevable.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, le Grand Conseil ayant agi dans l'exercice de ses attributions officielles sans que son intérêt patrimonial ne soit en cause (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Le présent arrêt est communiqué au Grand Conseil valaisan, au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence, à la Commune de Sembrancher, au Nouvelliste ainsi qu'à la Cour des conflits de compétence entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire du canton du Valais.

Lausanne, le 3 juin 2021

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Tornay Schaller