

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_246/2013

Arrêt du 4 juin 2013

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président, Aemisegger et Chaix.

Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

A. _____, représentée par Me Paolo Ghidoni, avocat,
recourante,

contre

Préfecture de la Sarine, case postale 1622, 1702 Fribourg.

Objet

affaires communales,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, le Cour administrative, du 18 janvier 2013.

Faits:

A.

A. _____ a été nommée le 20 mars 2011 en qualité de Conseillère communale de la commune de Corpataux-Magnedens. Le 5 juillet 2011, la Justice de paix de l'arrondissement de la Sarine a prononcé son interdiction civile provisoire. L'ouverture d'une enquête administrative a été ordonnée le 29 août 2011 par le Préfet de la Sarine. Le 1er décembre 2011, le Tribunal d'arrondissement de la Sarine a prononcé l'interdiction de l'intéressée. Cette décision a été confirmée sur recours par la le Cour d'appel civil du Tribunal cantonal fribourgeois par arrêt du 23 octobre 2012.

B.

Dans l'intervalle, le 20 avril 2012, le Préfet a suspendu provisoirement A. _____ dans sa fonction de conseillère communale. Sur recours de l'intéressée, la le Cour administrative du Tribunal cantonal fribourgeois a confirmé cette décision par arrêt du 18 janvier 2013. Elle a considéré en substance que le Préfet était compétent pour statuer et que la suspension provisoire était justifiée au vu de l'interdiction civile provisoire puis définitive prononcée, un conseiller communal ne pouvant gérer les affaires d'une commune si la justice civile constate qu'il est incapable de gérer ses affaires privées.

C.

A. _____ recourt contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral. Elle demande l'annulation de la décision préfectorale prononçant sa suspension en qualité de conseillère communale, subsidiairement, le renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision au sens des considérants. La cour cantonale se réfère aux considérants de son arrêt. Le Préfet de la Sarine conclut au rejet du recours.

Considérant en droit:

1.

En vertu de l'art. 90 LTF, le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure. Les mesures provisionnelles sont tantôt des décisions finales au sens de l'art. 90 LTF, lorsqu'elles sont prises dans une procédure autonome, tantôt des

décisions incidentes lorsqu'elles sont prononcées au cours d'une procédure conduisant à une décision finale ultérieure (cf. ATF 134 I 83 consid. 3.1 p. 86 s. et les nombreuses références). En droit administratif, il est généralement admis que des mesures provisionnelles, qui doivent régler une situation de manière provisoire, sont ordonnées dans une procédure accessoire, indépendante de celle qui aboutira à la décision principale. Dans ces cas, elles ont un caractère final (ATF 134 II 349 consid. 1.3). En l'espèce, le recours est dirigé contre un arrêt du Tribunal cantonal qui confirme une mesure provisoire prise dans une procédure indépendante. L'arrêt attaqué met par conséquent fin à la procédure administrative et doit être considéré comme une décision finale au sens de l'art. 90 LTF. Pour le surplus, le recours est formé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale, dans une cause de droit public. Il est recevable au regard des art. 82 let. a et 86 al. 1 let. d LTF. La recourante, qui est suspendue de ses fonctions de conseillère communale, a qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Dans le cas d'un recours dirigé, comme en l'espèce, contre une décision portant sur une mesure provisionnelle au sens de l'art. 98 LTF, seule peut être invoquée la violation des droits constitutionnels. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, les griefs soulevés doivent être suffisamment motivés, sous peine d'être déclarés irrecevables.

2.

Dans un grief de nature formelle, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, au motif que la décision serait insuffisamment motivée.

2.1. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour le juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 138 IV 81 consid. 2.2 p. 84; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les références). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêts 2C_23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1, publié in RDAF 2009 II p. 434; 1B_501/2012 du 10 octobre 2012 consid. 3.1; 1B_121/2010 du 16 juin 2010 consid. 2.1).

2.2. Le raisonnement de la cour cantonale tient essentiellement en ce que la justice civile, en prononçant l'interdiction civile de la recourante, a constaté qu'elle n'était pas apte à exercer ses droits civils en raison de son incapacité à gérer ses propres affaires privées. Le Tribunal cantonal en a déduit qu'elle ne pouvait avoir aucune crédibilité auprès de la population et que sa simple présence au conseil communal était dès lors de nature à porter un grave préjudice à cet exécutif, lui aussi discrédité. La recourante y voit un "simple préjugé", ne justifiant pas la confirmation de la décision préfectorale. Or, il y va bien plus d'une présomption, que la recourante n'a pas été en mesure de renverser et qui a de la sorte été confirmée. La motivation de l'arrêt cantonal est ainsi claire et ne viole pas les exigences du droit d'être entendue de la recourante.

3.

La recourante se plaint d'une application arbitraire de l'art. 2b de la loi fribourgeoise du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1) et des art. 150 ss de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1).

3.1. Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Lorsque l'interprétation défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, elle est confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. En outre, pour qu'une décision soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 380; 138 I 49 consid. 7.1 p. 51; 137 I 1 consid. 2.4 p. 5).

3.2. Dans une section consacrée à l'exercice des droits politiques, l'art. 2b LEDP traite des causes d'exclusions en ces termes: "la personne qui, en raison d'une incapacité durable de discernement, est protégée par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d'inaptitude ne jouit pas de l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale". Avant la modification du droit de la protection de l'adulte entrée en vigueur le 1er janvier 2013, cette disposition visait les

personnes "interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit en application de l'art. 369 CC". La recourante n'a pas fait l'objet d'une mesure tutélaire pour ces motifs. Cela étant, l'arrêt querellé n'expose pas s'être fondé sur l'art. 2b LEDP pour justifier la suspension de la recourante de ses fonctions, mais sur les art. 151a ss LCo, à l'instar de la décision attaquée et de la première décision de mesures urgentes prise par le préfet le 29 août 2011, déchargeant la recourante de son dicastère, qui relevait du reste expressément que les conditions de l'art. 2b LEDP n'étaient pas réalisées (ch. 24, p. 6). Le préfet a pour le surplus confirmé cet élément dans ses déterminations. Le grief d'application arbitraire de cette disposition tombe ainsi à faux.

3.3. Dans une section intitulée, "mesures en cas d'irrégularités", les art. 151 ss LCo règlent l'intervention du préfet comme suit:

Art. 151 Intervention du préfet

a) En général

1 Lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée, le préfet l'invite, dans les plus brefs délais, mais au plus tard dans les trente jours dès connaissance de la situation, à remédier à cette situation.

2 Si la commune ne donne pas suite à l'invitation, le préfet peut, après avoir entendu le conseil communal, agir en lieu et place de la commune et, dans des cas graves, annuler des décisions communales.

Art. 151a b) Ouverture d'enquête

Le préfet peut, sur dénonciation ou d'office, ouvrir une enquête à l'égard du conseil communal ou de l'un de ses membres :

a) lorsqu'une commune viole des prescriptions légales ou compromet des intérêts prépondérants d'autres communes ou du canton, ou encore lorsque sa bonne administration se trouve gravement menacée et

b) lorsque la commune ne réagit pas conformément à l'article 150.

Art. 151b c) Procédure d'enquête

La procédure d'enquête est définie par le règlement d'exécution.

Art. 151c d) Mesures du préfet

1 En cas d'urgence, le préfet prend les mesures provisoires qui permettent d'assurer la gestion de la commune ou de l'association de communes.

2 Au terme de l'enquête, le préfet peut en outre prendre les mesures suivantes :

a) avertissement ;

b) transmission du dossier au Ministère public ;

c) mesures de réorganisation du conseil communal ou autres mesures propres à rétablir le bon fonctionnement du conseil communal ou de l'administration communale ;

d) transmission du dossier au Conseil d'Etat si l'une des mesures envisagées entre dans la sphère de compétences de cette autorité ;

e) fixation du montant des frais d'intervention de l'autorité de surveillance.

3.3.1. La cour cantonale a déduit de l'art. 151a LCo que le préfet était compétent pour ouvrir une enquête à l'égard d'un membre du conseil communal lorsque la bonne administration de la commune se trouvait gravement menacée; en vertu de l'art. 151c LCo celui-ci pouvait prendre les mesures provisoires qui s'imposent. La recourante critique cette lecture de la loi. S'appuyant sur l'art. 150a LCo qui donne au syndic la compétence de décharger un conseiller communal d'un dossier ou de tout ou partie de son domaine de responsabilités le temps d'une enquête administrative, elle affirme que la compétence du préfet n'est que subsidiaire et n'existe que dans les cas d'urgence ou lorsque la commune, invitée à intervenir, ne réagit pas.

3.3.2. L'interprétation de la recourante ne ressort pas du texte de la loi. Le seul fait que la LCo prévoit expressément que le syndic peut suspendre provisoirement un membre du conseil communal de tout ou partie de ses fonctions ne signifie pas que cette compétence lui soit exclusive, ni qu'elle prime sur celle du préfet. Au contraire, le préfet étant l'autorité de surveillance générale des communes (art. 146 LCo), il apparaît normal qu'il soit au moins compétent pour prononcer les mesures que peut prononcer le syndic. De plus, l'art. 151c LCo relatif aux mesures que peut prendre le préfet ne fait pas dépendre sa compétence de l'invitation, respectivement d'une absence de réponse, de la commune. En outre, le préfet avait en l'espèce été saisi à la demande du syndic, conformément à l'art. 150a al. 1 let. c LCo, qui prévoit, parmi les mesures que celui-ci peut prendre, la requête d'intervention de l'autorité de surveillance. En résumé, la cour cantonale n'a pas fait une lecture arbitraire de la loi en confirmant que la suspension de la recourante de ses fonctions était du

ressort du préfet. Quant au critère de l'urgence découlant l'art. 151c al. 1 LCo, dont la recourante conteste la réalisation, il n'est pas décisif en l'espèce, puisqu'une fois l'urgence de l'art. 151c al. 1 LCo passée, le préfet demeure, en vertu de l'al. 2 de cette même disposition, compétent pour prononcer "les mesures de réorganisation du conseil communal ou autres mesures propres à rétablir le bon fonctionnement du conseil communal ou de l'administration communale" (let. c). La suspension de la recourante de ses fonctions fait à l'évidence partie des mesures envisageables à cet effet.

4.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 65 et 66 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à la Préfecture de la Sarine et au Tribunal cantonal du canton de Fribourg, le Cour administrative.

Lausanne, le 4 juin 2013
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Sidi-Ali