

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 10/2020

Arrêt du 24 mars 2020

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Haag.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. _____,
B. _____,
C. _____,
D. _____,
E. _____,
F. _____,
G. _____,

tous représentés par Me Ivan Zender, avocat,
recourants,

contre

H. _____,
intimé,

I. _____, représentée par Me Philippe Kitsos, avocat,
intimée,

Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel, Le Château, rue de la Collégiale 12, 2000
Neuchâtel,

Objet

procédure administrative; récusation d'un Conseiller d'Etat,
recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal
de la République et canton de Neuchâtel,
Cour de droit public, du 22 novembre 2019 (CDP.2019.143-PROC/amp).

Faits :

A.

Le 6 mai 2019, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a adopté le plan d'affectation cantonal " Parc éolien de la montagne de Buttes " (ci-après: le PAC) et levé l'opposition formée notamment par A. _____, B. _____, F. _____, G. _____, C. _____, D. _____ et E. _____ (ci-après: les opposants). Les opposants reprochaient notamment au Conseiller d'Etat H. _____, en charge du Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après: le Conseiller d'Etat, respectivement le département), d'avoir été président de 2008 à 2012 de l'association J. _____ (association pour la promotion de l'énergie éolienne en Suisse,) de sorte qu'il n'aurait pas dû signer les documents du PAC avant sa mise à l'enquête. Selon le Conseil d'Etat, ce rôle, exercé plus de cinq ans auparavant, ne justifiait toutefois pas sa récusation. Le Conseiller d'Etat en question n'a pas participé à la décision du Conseil d'Etat. Plusieurs décisions spéciales du département, datées du 8 mai 2019, ont été notifiées en même temps aux opposants, rejetant également la demande de récusation.

B.

Par arrêt du 22 novembre 2019, la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois a rejeté le

recours formé par les opposants contre la décision du Conseil d'Etat et celles du département. Le PAC s'inscrivait dans la politique énergétique de la Confédération (définie par la Constitution et la loi fédérale sur l'énergie), du canton (selon le Plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral) et des communes, prônant l'énergie éolienne, et le département ne disposait d'aucune liberté de manoeuvre quant à l'opportunité de réaliser le parc éolien. Le fait d'avoir présidé une association défendant les intérêts de l'énergie éolienne, et associée au programme Suisse Energie, n'empêchait pas le Conseiller d'Etat de signer le PAC après circulation auprès des services et autorités concernés. En revanche, le Conseiller d'Etat ne pouvait statuer, dans les décisions du département, sur sa propre récusation, de sorte que les décisions en question devaient être déclarées nulles sur ce point. Le département n'avait toutefois pas à statuer à nouveau sur la récusation puisque cette question était désormais tranchée.

C.

Par acte du 9 janvier 2020, A. _____ et consorts forment un recours en matière de droit public par lequel ils demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal (sauf en tant qu'il déclare nulles les décisions du département relatives à la récusation), d'annuler la décision du Conseil d'Etat en tant qu'elle rejette la demande de récusation, de constater que le Conseiller d'Etat H. _____ doit se récuser dans le dossier du PAC, d'ordonner sa récusation, de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour signature du PAC par un autre Conseiller d'Etat et de renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

La cour cantonale a produit le dossier mais ne s'est pas déterminée. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours. Le Conseiller d'Etat H. _____ se réfère à l'arrêt attaqué et conclut au rejet du recours, sans autres observations. L'intimée I. _____ conclut au rejet du recours, sans autres observations. Les recourants n'ont pas formulé d'observations complémentaires.

Considérant en droit :

1.

Le recours est dirigé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause de droit public. Il est recevable comme recours en matière de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF. Les recourants ont qualité pour agir puisqu'ils ont pris part à la procédure devant la cour cantonale et disposent d'un intérêt à l'admission de leur demande de récusation (art. 89 al. 1 LTF). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

Les recourants reprennent leurs motifs de récusation, en relevant que ceux-ci ont trait non pas aux opinions exprimées par le Conseiller d'Etat durant son mandat mais à son activité et ses prises de position antérieures, de sorte que les critères moins sévères en matière de récusation pour les membres d'une autorité gouvernementale ne s'appliqueraient pas. Contrairement à ce que retient la cour cantonale, le Conseiller d'Etat disposait d'un certain pouvoir d'appréciation lors de la signature du plan d'affectation, l'existence d'une marge de manoeuvre étant au demeurant sans pertinence s'agissant de la récusation. Le Conseiller d'Etat a présidé de 2008 à 2012 l'association J. _____, dont le but est la promotion de l'énergie éolienne. Dans un communiqué du 3 novembre 2010, J. _____ s'était exprimée contre une initiative anti-éoliennes, dénonçant " les exagérations des opposants à ce type d'énergie ". Lors de son départ en 2012, J. _____ avait relevé dans sa newsletter que son ancien président " avait fait du dossier éolien son combat politique ", faisant état d'un engagement public et actif en faveur de la promotion de l'énergie éolienne. L'adoption du PAC ne se limiterait pas à une simple signature, le Conseiller d'Etat intervenant dans ce cadre comme autorité administrative. La jurisprudence relative à l'appartenance des magistrats à des partis politiques ne s'appliquerait pas: le Conseiller d'Etat n'avait pas soutenu un programme politique général, mais une association avec un but précis pour lequel il s'était activement engagé. Le fait qu'il ne soit plus président de J. _____ n'enlèverait rien à la réalité et à l'actualité de ses convictions, qu'il avait encore concrètement soutenues par la suite (lors d'une interpellation comme Conseiller national en 2013). Cela suffirait à créer une apparence de partialité, d'autant que le Conseiller d'Etat n'est pas intervenu au sein d'un collège mais a signé seul le PAC.

2.1. L'art. 29 al. 1 Cst. invoqué par les recourants (ceux-ci ne prétendent pas que la disposition cantonale de l'art. 11 let. g LPJA irait plus loin) dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne

puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (cf. ATF 139 III 120 consid. 3.2.1 p. 124; arrêt 2C 931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1).

De manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à l'apparence de la partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative (ATF 140 I 326 consid. 5.2 p. 330; 137 II 431 consid. 5.2 p. 452 et les références citées). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, ces exigences moindres s'appliquent quelle que soit la fonction de l'autorité administrative, y compris lorsque celle-ci rend une décision, et quel que soit le moment - même antérieur à la prise de fonction - auquel l'intéressé a exprimé les convictions litigieuses. La jurisprudence considère ainsi que les membres des autorités supérieures du pouvoir exécutif ne peuvent être récusés que s'ils ont un intérêt particulier à l'affaire, s'ils ont émis auparavant une opinion personnelle au sujet d'une partie ou s'ils ont commis des erreurs de procédure ou d'appréciation particulièrement lourdes ou répétées, qui doivent être considérées comme des violations graves de leurs devoirs et dénotent l'intention de nuire à la personne concernée (ATF 125 I 119 consid. 3e p. 124; arrêt 2C 643/2010 du 1er février 2011 consid. 5.5.2). Les recourants ne prétendent pas que tel serait le cas en l'espèce.

Une récusation est également possible lorsque l'autorité s'est forgée une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (cf. arrêt 2C 931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1 et les références citées). A cet égard, une appréciation spécifique est nécessaire dans chaque situation particulière (cf. ATF 125 I 119 consid. 3f p. 124s.).

2.2. En l'occurrence, le Conseiller d'Etat a exprimé clairement et publiquement, lorsqu'il présidait Eole Suisse de 2008 à 2012 et encore par la suite, des convictions favorables au développement de l'énergie éolienne en Suisse. Cela ne suffit toutefois pas pour justifier sa récusation au moment de signer le PAC. Les membres d'exécutifs cantonaux sont en effet élus notamment à raison de leur appartenance et de leurs convictions politiques, ainsi que de leurs engagements sur certains thèmes particuliers; cela ne saurait justifier leur récusation à chaque fois qu'ils auraient à intervenir sur des sujets pouvant avoir un rapport, proche ou lointain, avec les convictions exprimées.

En l'occurrence, il n'est pas prétendu que le Conseiller d'Etat aurait conservé un quelconque lien avec l'association qu'il avait quittée cinq ans plus tôt et qui n'est d'ailleurs pas directement impliquée dans le projet de parc éolien de la montagne de Buttes. Il n'a par ailleurs exprimé, en tant que Conseiller d'Etat, aucun parti pris envers les opposants à l'énergie éolienne. Comme le relève pertinemment la cour cantonale, quelles que soient les convictions exprimées précédemment par le Conseiller d'Etat, l'encouragement des énergies renouvelables et de l'énergie éolienne en particulier est désormais concrétisé dans l'ensemble de l'ordre juridique (art. 89 al. 1 et 2 Cst.; art. 2 al. 1, 7 al. 3, 10 al. 1 et 19 let. c de la loi fédérale sur l'énergie; art. 31 de la loi neuchâteloise sur l'énergie). La Fiche de coordination E 24 du Plan directeur cantonal neuchâtelois prévoit le développement des parcs éoliens d'une puissance d'au moins 10 GWh/an sur les sites déjà sélectionnés afin de couvrir à terme 20% de la consommation annuelle cantonale d'électricité. Cette fiche impose notamment de tenir compte des critères et recommandations du concept éolien cantonal s'agissant des PAC pour les parcs éoliens; elle pose en outre des

exigences particulières pour les différents sites dont le choix est déjà arrêté. Quelles que soient donc les convictions actuelles du Conseiller d'Etat à propos de l'énergie éolienne et indépendamment du pouvoir d'appréciation dont dispose son département lors de la signature du PAC, la volonté de valoriser l'énergie éolienne figure dans le Plan directeur cantonal et s'impose à l'autorité en vertu de l'art. 9 al. 1 LAT. Il n'y a donc pas matière à récusation en raison des convictions exprimées par l'intéressé avant d'accéder à la charge de Conseiller d'Etat et allant dans le même sens que la politique fédérale et cantonale en matière d'énergies renouvelables.

3.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, aux frais des recourants (art. 66 al. 1 LTF). L'intimée I._____, qui s'est opposée au recours avec l'aide d'un mandataire professionnel, a droit

à des dépens. Ceux-ci seront réduits dès lors qu'elle a présenté ses conclusions sans développer de motivation.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Une indemnité de dépens réduite, arrêtée à 500 fr., est allouée à l'intimée I._____, à la charge solidaire des recourants.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des recourants.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel et au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public.

Lausanne, le 24 mars 2020

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

Le Président : Chaix

Le Greffier : Kurz