Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.726/2003 /col

Arrêt du 30 janvier 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Aeschlimann et Fonjallaz.
Greffier: M. Jomini.

Parties
A._____,
recourant, représenté par Me Jean-Marie Brahier, avocat,

contre

B._____,
Commune de Châtelat, 2715 Châtelat,
Préfet du district de Moutier, rue du Château 13,
2740 Moutier,
Préfet du district de Courtelary, 2608 Courtelary,
Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne, Münstergasse 2, 3011 Berne.

Objet
Procédure administrative, récusation,

recours de droit public contre la décision de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne, du 4 août 2003.

Faits:
A.
B._____ a déposé le 2 juin 2003 une demande de permis de construire dans le but de réaliser une fosse à purin avec fumière sur une parcelle appartenant à la commune de Châtelat. En pareil cas, d'après la législation cantonale sur les constructions, l'octroi du permis de construire est du ressort du préfet. Il s'agit en l'occurrence du Préfet de Moutier, la commune de Châtelat faisant partie de ce district.
La demande de permis a été publiée et A._____, propriétaire voisin, a formé opposition.
B.
Le 11 juillet 2003, le Préfet de Moutier a écrit à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (ci-après: la Direction cantonale) pour exposer qu'il devait se récuser dans la présente affaire, car le secrétaire communal de Châtelat travaillait à la Préfecture de Moutier jusqu'au 11 avril 2003, son activité ayant au demeurant pris fin dans des conditions que l'Office de gestion et de surveillance connaît bien.
Le 4 août 2003, la Direction cantonale a admis la demande de récusation et transféré l'affaire au Préfet de Courtelary. Dans les considérants de sa décision, cette autorité reprend l'argumentation du Préfet de Moutier en mentionnant les précédentes fonctions du secrétaire communal à la préfecture.
Cette décision a été notifiée le 29 octobre 2003 au mandataire de A._____.
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision prise le 4 août 2003 par la Direction cantonale. Il relève que la loi prévoit la compétence du Préfet de Moutier

pour statuer sur son opposition au projet de construction de son voisin; en admettant pour ce magistrat un devoir de se récuser, la Direction aurait violé la règle du droit cantonal de procédure administrative ainsi que les garanties constitutionnelles fédérale et cantonale à ce sujet.
La Direction cantonale conclut au rejet du recours.
Le Conseil communal de Châtelat conclut à l'admission du recours.
Le Préfet de Courtelary se réfère à la prise de position de la Direction cantonale. Le Préfet de Moutier et B._____ ont renoncé à répondre au recours.
D.
Ayant pris connaissance de la réponse de la Direction cantonale, le recourant requiert la fixation d'un délai pour le dépôt d'un mémoire complétif.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 225 consid. 1 p. 227 et les arrêts cités).
1.1 La décision attaquée a été prise en application de l'art. 9 de la loi cantonale bernoise sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) qui règle le devoir de récusation des personnes appelées à rendre ou à préparer une décision dans une procédure ouverte devant une autorité administrative cantonale. Selon l'art. 9 al. 2 in fine LPJA, il appartient à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques de statuer sur les demandes de récusation dans tous les cas où un préfet est concerné; cette autorité statue définitivement, ce qui signifie qu'il n'y a pas de voie de recours cantonale (cf. Thomas Merkli, Arthur Aeschlimann, Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Berne 1997, n. 20 ad art. 9). En conséquence, un recours de droit public peut être formé à l'encontre d'une telle décision, prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 OJ).
1.2 La décision attaquée est une décision incidente, prise dans le cadre d'une procédure administrative ouverte par le dépôt d'une demande de permis de construire. Comme il s'agit d'une décision sur une demande de récusation, elle peut faire l'objet directement d'un recours de droit public nonobstant son caractère incident, conformément à la règle de l'art. 87 al. 1 OJ (cf. ATF 126 I 207 consid. 1b p. 209).
1.3 La qualité pour agir par la voie du recours de droit public est définie à l'art. 88 OJ. Ce recours est ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés (ATF 129 I 113 consid. 1.2 p. 117; 129 II 297 consid. 2.1 p. 300; 126 I 43 consid. 1a p. 44 et les arrêts cités). En l'espèce le recourant invoque une règle du droit de procédure cantonal ainsi que des garanties constitutionnelles (cf. infra, consid. 2.1) pour demander l'annulation d'une décision prononçant la récusation du préfet compétent ratione loci dans une procédure administrative à laquelle il est partie en tant qu'auteur d'une opposition. Il se prévaut donc de ses droits de partie et ainsi d'un intérêt juridiquement protégé, au sens de l'art. 88 OJ, à obtenir l'annulation de la décision attaquée. La jurisprudence reconnaît en effet la qualité pour recourir à la partie qui attaque une décision admettant la demande de récusation présentée par une autre partie (ATF 108 Ia 48 consid. 1 p. 50); il en va à l'évidence de même quand le magistrat concerné propose lui-même à l'autorité supérieure de prononcer sa récusation.
Le recours a en outre été formé en temps utile (art. 89 al. 1 OJ). Il y a donc lieu d'entrer en matière.
1.4 La décision attaquée étant motivée, il n'y a pas lieu d'impartir au recourant, sur la base de l'art. 93 al. 2 OJ, un délai pour déposer un mémoire complétif après la communication de la réponse de la Direction cantonale. Il ne se justifie pas davantage d'ordonner un second échange d'écritures, lequel n'a lieu selon la loi qu'exceptionnellement (art. 93 al. 3 OJ).
2.
Le recourant fait valoir que, dans la présente affaire, seul pourrait entrer en considération le motif de récusation de l'art. 9 al. 1 let. f LPJA. Aux termes de cette disposition, toute personne appelée à rendre une décision doit se récuser ﬆi, pour d'autres raisons, elle pourrait apparaître comme prévenue en faveur de l'une des parties.ﬆ Cette clause s'ajoute à une liste de motifs légaux (intérêt personnel dans l'affaire, parenté, etc. - cf. art. 9 al. 1 let. a à e LPJA) qui, manifestement, ne pourraient pas être invoqués dans le cas particulier. Or, selon le recourant, la Direction cantonale aurait retenu à tort une apparence de prévention. Elle aurait non seulement violé l'art. 9 al. 1 let. f LPJA mais également les garanties du droit constitutionnel relatives à la composition des autorités. Le recourant invoque à ce propos l'art. 68 al. 4 de la Constitution du canton de Berne (Cst./BE; RS 131.212) ainsi

que l'art. 30 Cst.
2.1 L'art. 30 Cst. énonce des garanties applicables dans les procédures judiciaires. Cette norme constitutionnelle comprend la garantie dite du juge naturel telle qu'elle était prévue, sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale, à l'art. 58 aCst. Les garanties de l'art. 30 Cst., notamment celle du tribunal indépendant et impartial (cf. également art. 6 par. 1 CEDH), ne peuvent cependant pas être invoquées directement dans une procédure administrative telle qu'une procédure d'autorisation de construire. Néanmoins, l'art. 29 al. 1 Cst., applicable de façon générale dans les procédures judiciaires et administratives, a une portée en principe équivalente quant à l'indépendance et à l'impartialité des autorités qui ne sont pas des tribunaux. Selon la jurisprudence, l'art. 29 al. 1 Cst. permet - indépendamment du droit cantonal - d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement est de nature à faire naître un doute sur leur impartialité; cette protection tend notamment à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention
effective du membre de l'autorité est 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 partiale. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (ATF 127 I 196 consid. 2b p. 198; 125 I 119 consid. 3b p. 123, 209 consid. 8a p. 217; cf. également la jurisprudence concernant l'impartialité des juges: ATF 128 V 82 consid. 2 p. 84; 126 I 68 consid. 3 p. 73; 125 I 119 consid. 3a p. 122; 116 Ia 135 consid. 2 p. 137).
L'art. 68 al. 4 Cst./BE paraît, selon son texte, avoir une portée plus restreinte: il impose un devoir de se récuser aux membres des autorités et aux agents de l'administration cantonale Ïorsque sont traitées des affaires qui les concernent directement.. Il n'y a toutefois pas lieu d'interpréter plus précisément le sens de cette notion. Quoi qu'il en soit, le droit constitutionnel cantonal n'impose pas un devoir de récusation dans des situations qui ne seraient pas visées par le droit constitutionnel fédéral, notamment en cas d'apparence de prévention. L'art. 9 al. 1 let. f LPJA n'a au reste, sur ce point, pas une portée différente de celle de l'art. 29 al. 1 Cst. C'est donc au regard de cette garantie constitutionnelle qu'il convient d'examiner la décision attaquée.
2.2 Selon la décision attaquée, la récusation du Préfet de Moutier devait être admise pour le motif qu'un ancien collaborateur de la préfecture était le secrétaire de la commune propriétaire du bien-fonds concerné. Ce dernier n'a pas été amené à intervenir, en tant que fonctionnaire de la préfecture, dans la procédure administrative puisque le dépôt de la demande de permis de construire est postérieur à la cessation de ses activités. Or on ne voit pas, objectivement, en quoi ce seul élément justifierait que l'on soupçonne le Préfet lui-même de partialité, en faveur ou au détriment de la commune. En demandant à la Direction cantonale de prononcer sa récusation, le Préfet de Moutier a certes fait allusion aux circonstances particulières dans lesquelles il s'était séparé de son collaborateur, mais le dossier de la présente cause - notamment la réponse de la Direction cantonale, se bornant à évoquer des tensions entre les intéressés - ne donne aucune indication concrète et objective à ce propos. Dans ces conditions, comme le seul élément retenu dans la décision attaquée n'est pas propre à donner l'apparence d'une prévention, la récusation a été prononcée en violation des garanties constitutionnelles et légales précitées. Les griefs du
recourant sont donc fondés.
Il s'ensuit que le recours de droit public doit être admis et que la décision de la Direction cantonale doit être annulée.
3.
Le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 156 al. 1 et 2 OJ). Le recourant, assisté d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge du canton de Berne (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit public est admis et la décision prise le 4 août 2003 par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne est annulée.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.

Une indemnité de 2'000 fr., à payer au recourant à titre de dépens, est mise à la charge du canton de Berne.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, à B._____, à la commune de Châtelat, aux Préfets des districts de Moutier et de Courtelary, et à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne.
Lausanne, le 30 janvier 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: