Urteilskopf

125 I 119

14. Extrait de l'arrêt de la Ie Cour de droit public du 9 mars 1999 dans la cause X. contre Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 BV. Ablehnungsbegehren eines Beamten gegen die übergeordnete Behörde im Verfahren betreffend Erteilung einer Verwarnung.

Zur Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen eine Verwarnung (E. 2a).

Rechtsprechung zum Ausstand wegen des Anscheins der Befangenheit: Unterscheidung zwischen dem Ausstand von Mitgliedern gerichtlicher Behörden gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 58 BV (E. 3a) und demjenigen anderer Behördenmitglieder gemäss Art. 4 BV (E. 3b-e).

Tragweite von Art. 4 BV und von den Art. 10 Abs. 1 lit. d VwVG entsprechenden kantonalen Ausstandsbestimmungen (E. 3f).

Im vorliegenden Fall erweist sich der Verdacht der Befangenheit als unberechtigt (E. 3g-h).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. Récusation de l'autorité hiérarchique compétente pour adresser un avertissement à un agent public.

Recevabilité du recours de droit public dirigé contre un avertissement (consid. 2a).

Jurisprudence relative à la récusation fondée sur l'apparence de la partialité: différence entre les critères applicables aux membres des tribunaux, selon les art. 6 par. 1 CEDH et 58 Cst. (consid. 3a), et aux membres d'autres autorités selon l'art. 4 Cst. (consid. 3b-e).

Portée de l'art. 4 Cst. et des dispositions cantonales correspondant à l'art. 10 al. 1 let. d de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) en matière de récusation (consid. 3f).

En l'espèce, la suspicion de partialité n'est pas justifiée (consid. 3g-h).

Regesto (it):
Art. 4 Cost. Ricusazione dell'autorità superiore competente per pronunciare un ammonimento a un funzionario.

Ammissibilità del ricorso di diritto pubblico diretto contro un ammonimento (consid. 2a).

Giurisprudenza relativa alla ricusazione fondata sulla parvenza di parzialità: differenza tra i criteri applicabili ai membri di tribunali, secondo l'art. 6 n. 1 CEDU e l'art. 58 Cost. (consid. 3a), e ai membri di altre autorità secondo l'art. 4 Cost. (consid. 3b-e).

Portata dell'art. 4 Cost. e delle disposizioni cantonali corrispondenti all'art. 10 cpv. 1 lett. d della legge federale sulla procedura amministrativa (PA) in materia di ricusazione (consid. 3f).

In concreto, il sospetto di parzialità non è giustificato (consid. 3g-h).

Sachverhalt ab Seite 119

BGE 125 I 119 S. 119

X. est le directeur du service ... de l'Université de Neuchâtel. Nommé à cette fonction par le gouvernement cantonal, il est hiérarchiquement subordonné au rectorat de l'Université. Cet organe comprend le recteur, deux vice-recteurs et le secrétaire général.

BGE 125 I 119 S. 120

En raison de critiques répétées portant sur le fonctionnement de son service, X. a demandé des entretiens avec le recteur et le secrétaire général. Le recteur l'a informé qu'il serait reçu le 30 janvier 1998. Cette convocation précisait que l'entretien s'inscrirait dans une procédure administrative que le rectorat avait décidé d'engager à son sujet, susceptible d'aboutir à une mesure prévue par la loi sur le statut de la fonction publique. Elle était accompagnée d'un rapport d'expertise exécutée par le service d'organisation de l'Etat et consacrée à l'analyse des problèmes du service dirigé par X.; les conclusions de ce rapport mettaient en cause son style de gestion. X. a mandaté un avocat et, par son intermédiaire, demandé l'accès au dossier préalablement à tout entretien. Le 2 février 1998, le secrétaire général a répondu à l'avocat dans les termes ci-après: «Le secrétaire général de l'Université déclare par la présente que la procédure administrative ouverte contre X. selon la lettre du 22 janvier 1998, à lui adressée, est levée. «Cette décision s'applique jusqu'à celle que sera amené à prendre le rectorat au terme de l'entretien de service auquel X. doit prendre part le lundi 2 février 1998 à 14h15 avec le rectorat.» A la suite de cet entretien, le rectorat a informé X. qu'il avait décidé de «reprendre la voie de la procédure administrative». Il élevait contre lui de nombreux et graves reproches, dont certains se rapportaient soit à des faits précis, soit au rapport d'expertise, et il lui accordait un délai de dix jours pour prendre position à leur sujet. Lors de la consultation du dossier, X. a pris connaissance d'une lettre que le rectorat, sous la signature du recteur, avait adressée le 24 décembre 1997 au chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. Il y expliquait que le service ... présentait des signes évidents de dysfonctionnement depuis près de deux ans, dont la responsabilité était largement imputable au directeur; que les solutions préconisées par le rapport d'expertise n'étaient pas convaincantes et que le rectorat demandait, à bref délai, un entretien avec le chef du Département. Les rapports avec le directeur étaient présentés comme gravement dégradés: «les relations de confiance entre le directeur d'une part et le rectorat d'autre part [...]ont été rompues et je crains que ce soit définitif». Après prolongation du délai fixé par le rectorat, X. a déposé un mémoire par lequel il demandait la récusation des membres de cette autorité: ceux-ci ne satisfaisaient prétendument pas à la garantie

BGE 125 I 119 S. 121

d'impartialité, en raison de l'opinion émise le 24 décembre 1997 et des revirements consistant dans l'ouverture, l'abandon puis la réouverture de la procédure administrative. Par ailleurs, X. contestait les reproches élevés contre lui. Par décision du 19 mars 1998, le rectorat a adressé à X. l'avertissement préalable à un éventuel renvoi pour justes motifs; la demande de récusation était considérée comme «irrecevable». X. a recouru sans succès au Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, puis au Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel. Il persistait à demander la récusation des membres du rectorat et se plaignait, en outre, d'une décision insuffisamment motivée. Le Conseil d'Etat a rejeté le recours le 1er juillet 1998. Agissant par la voie du recours de droit public, X. a requis le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat. Invoquant l'art. 4 Cst., il se

plaignait notamment d'une application arbitraire de l'art. 11 al. 1 let. d de la loi neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA neuch.), concernant la récusation. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. a) Selon la jurisprudence relative à l'art. 84 al. 1 let. a OJ, le recours pour violation des droits constitutionnels des citoyens n'est recevable que si l'acte attaqué, pris sous la forme d'un arrêté de portée générale ou d'une décision particulière, affecte d'une façon quelconque la situation juridique de l'individu, notamment en lui imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer (ATF 121 I 42 consid. 2a p. 45, 173 consid. 2a p. 174; ATF 120 Ia 321 consid. 3a p. 325). Dans certaines conditions, un avertissement ou une sommation porte atteinte à la situation juridique du destinataire. Il en est ainsi lorsque l'avertissement est une étape obligatoire précédant une éventuelle mesure préjudiciable au destinataire, telle que le retrait d'une autorisation, ou lorsque, sans être impérativement nécessaire, l'avertissement prépare et favorise une mesure ultérieure qui, autrement, pourrait être jugée contraire au principe de la proportionnalité (ATF 103 Ib 350 consid. 2 p. 352/353). Le recours de droit public peut aussi être exercé lorsque l'avertissement constitue directement une sanction disciplinaire (cf. ATF 124 I 310; ATF 113 Ia 279). En revanche, la simple menace d'une dénonciation à l'autorité compétente pour infliger la sanction n'est pas, en elle-même, un acte susceptible de recours (arrêt du 3 juillet 1987 dans la cause T., consid. 2b).

D'après la réglementation cantonale précitée, l'avertissement litigieux ne constitue pas en lui-même une sanction disciplinaire; il s'agit cependant d'une étape en principe obligatoire avant le blâme, qui est clairement une sanction, ou avant la résiliation des rapports de fonction. Le recours de droit public est donc recevable au regard de l'art. 84 al. 1 let. a OJ.

3. a) La garantie d'un tribunal indépendant et impartial instituée par l'art. 6 par. 1 CEDH, à l'instar de la protection conférée par l'art. 58 Cst., permet au plaideur d'exiger la récusation d'un juge dont la situation ou le comportement est de nature à faire naître un doute sur son impartialité. Elle tend notamment à éviter que des circonstances extérieures à la cause ne puissent influencer le jugement en faveur ou au détriment d'une partie. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du juge 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 du magistrat. Seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des parties au procès ne sont pas décisives (ATF 116 Ia 135 consid. 2; voir aussi ATF 124 I 255 consid. 4a p. 261; ATF 120 Ia 184 consid. 2b; ATF 119 Ia 221 consid. 3). En particulier, une partie est fondée à dénoncer une apparence de prévention lorsque, par des déclarations avant ou pendant le procès, le juge révèle une opinion qu'il a déjà acquise sur l'issue à donner au litige (ATF 115 Ia 180 consid. 3). Les règles cantonales sur l'organisation et la composition des tribunaux doivent être conçues de façon à assurer l'indépendance et l'impartialité des juges, conformément aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH; les organes qui ne répondent pas auxdites exigences ne sont pas considérés comme des tribunaux au sens de cette disposition (ATF 123 I 87 consid. 4a p. 91; ATF 119 Ia 81 consid. 3 p. 83). Si l'apparence de la prévention ne résulte pas de circonstances particulières à la cause, mais de l'organisation judiciaire adoptée par le canton concerné, celle-ci est inconstitutionnelle (ATF 115 Ia 224 consid. 6 p. 228). Il en est ainsi, notamment, lorsque le même juge cumule plusieurs fonctions et est donc amené à se prononcer, aux stades successifs d'un procès, sur des questions de fait ou de droit étroitement liées: on peut craindre, en effet, que ce juge ne projette dans la procédure en cours les opinions qu'il a déjà acquises,

voire émises, à propos de l'affaire, qu'il ne résolve les questions à trancher

BGE 125 I 119 S. 123

selon ces opinions et, surtout, qu'il ne discerne pas des questions que se poserait un juge non prévenu (ATF 116 Ia 135 consid. 3b p. 139; voir aussi ATF 120 Ia 82 consid. 6c-6d p. 84 et CourEDH, arrêt Castillo Algar c. Espagne du 28 octobre 1998, ch. 46 et ss). L'indépendance et l'impartialité des magistrats se présente donc comme une maxime fondamentale de l'organisation des tribunaux. b) Selon plusieurs arrêts du Tribunal fédéral, l'art. 4 Cst. confère une garantie de portée équivalente quant à l'indépendance et l'impartialité des autorités qui ne sont pas des tribunaux (ATF 120 Ia 184 consid. 2a p. 186; 119 Ia 13 consid. 3a p. 16; ATF 117 Ia 408 consid. 2a p. 410; ATF 114 Ia 278 consid. 3b p. 279). Dans leur domaine d'application, les lois fédérale et neuchâteloise sur la procédure administrative prévoient d'ailleurs, par des dispositions presque identiques (art. 10 al. 1 let. d PA et art. 11 al. 1 let. d LPJA neuch.), que l'apparence de la prévention est un motif de récusation des personnes appelées à rendre ou à préparer une décision. A première vue, les critères précités relatifs à l'apparence de la prévention, concernant les membres des tribunaux, doivent donc être mis en oeuvre de façon identique lorsqu'une demande de récusation est dirigée contre un membre d'une autorité autre qu'un tribunal. c) Cette approche ne présente normalement pas de difficulté lorsque l'autorité est composée et organisée selon des règles propres à assurer «a priori» l'impartialité de ses membres, telles que des commissions de recours, d'arbitrage ou de surveillance externes à l'administration (arrêt de la IIe Cour de droit public du 19 mai 1998 dans la cause B., consid. 2b; cf. ATF 120 Ia 184 consid. 2). Le Tribunal fédéral a néanmoins jugé, dans le cas de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision, que la jurisprudence relative aux art. 58 Cst. et 4 Cst. ne lui était pas sans autre transposable (ATF 122 II 471 consid. 2a in fine p. 475). Il a constaté, à l'appui du refus de la récusation, que la participation de membres de l'Autorité à des décisions successives dans la même affaire, portant sur des questions au moins partiellement interdépendantes, était voulue par le législateur (même arrêt, consid. 3b p. 478). d) La récusation de membres des autorités supérieures du pouvoir exécutif doit être examinée en tenant compte de la mission et de l'organisation desdites autorités. Celles-ci assument avant tout des tâches de gouvernement, de direction et de gestion; à la différence des commissions précitées, elles ne sont qu'occasionnellement impliquées dans des procédures juridiques ouvertes à l'égard ou sur requête de particuliers. Leurs tâches impliquent le cumul de fonctions

BGE 125 I 119 S. 124

diverses, qui ne pourraient pas être séparées sans atteinte à l'efficacité de la gestion et à la légitimité démocratique et politique des décisions correspondantes; en outre, elles exigent souvent des prises de position publiques (ATF 121 I 252 consid. 2 p. 256 in medio; arrêt du 14 février 1997 in Pra 1997 p. 631, consid. 3). Ainsi, à l'égard d'un projet de route cantonale, les membres du gouvernement cantonal agissent à la fois à titre d'organe du maître d'oeuvre et d'autorité compétente pour l'approbation des plans. Dans cette seconde fonction, ils ne sont pas récusables au seul motif qu'ils ont déjà pris position, en faveur du projet, devant le parlement et dans la campagne précédant une votation populaire, car cette situation est inhérente à la réglementation légale des compétences (arrêt du 14 mars 1996 dans la cause Verkehrs-Club der Schweiz, consid. 4). Dans cette dernière affaire, le Tribunal fédéral s'est référé à la jurisprudence selon laquelle un conseiller d'Etat n'est pas récusable, dans la cause d'une société anonyme, au seul motif qu'il appartient au conseil d'administration de cette société à titre de représentant de la collectivité publique (ATF 107 Ia 135 consid. 2b p. 137). e) Parfois, l'autorité récusée n'a pas pour tâche de statuer dans la cause, mais d'assumer un rôle de partie. Tel est le cas d'un représentant du ministère public dans un procès pénal. Or, sa récusation ne peut évidemment pas être demandée au

motif qu'il soutient activement l'accusation, car cette attitude, bien que foncièrement partiale, est inhérente à sa fonction. La récusation ne se justifie, en principe, que si le représentant commet des erreurs de procédure ou d'appréciation particulièrement lourdes ou répétées, qui doivent être considérées comme des violations graves de ses devoirs et dénotent l'intention de nuire au prévenu (arrêt du 7 janvier 1999 dans la cause M.; cf. ATF 112 Ia 142 in fine p. 148).
f) Ces exemples montrent qu'à la différence des art. 6 par. 1 CEDH et 58 Cst., l'art. 4 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartia-lité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de

gestion. Au contraire, la répartition des fonctions et l'organisation choisies par le législateur compétent font partie des critères dont il importe de tenir compte pour apprécier si les membres de l'autorité satisfont, dans un cas concret, à la garantie d'impartialité. Les fonctions légalement attribuées à l'autorité doivent être prises en considération, en particulier pour apprécier la portée de déclarations ou prises de position antérieures dans l'affaire. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas de conclure à l'apparence de la partialité et elles ne sauraient donc justifier une récusation. A cet égard, une appréciation spécifique est nécessaire dans chaque situation particulière. L'art. 4 Cst. n'offre donc pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle des art. 6 par. 1 CEDH et 58 Cst. applicables aux tribunaux (cf. arrêt du 11 juin 1996 in ZBl 1997 p. 568, consid. 3a). Cela s'explique par le fait qu'au contraire de ceux-ci, les autorités qui ont généralement pour mission principale de remplir des tâches de gouvernement, d'administration ou de gestion, ou d'assumer le rôle de partie à la procédure, n'exercent qu'occasionnellement la tâche de trancher des litiges. Quant aux prescriptions légales cantonales libellées, sans autres précisions, sur le modèle de l'art. 10 al. 1 let. d PA, il n'est pas arbitraire d'admettre qu'elles permettent elles aussi de prendre en considération, dans la même mesure, les fonctions assumées par les autorités administratives auxquelles elles s'appliquent. Il est loisible aux autorités cantonales de les interpréter de façon plus restrictive, de même que le législateur cantonal peut adopter des dispositions plus sévères. g) Légalement responsable de la gestion de l'Université, le rectorat se trouve, vis-à-vis du recourant, dans une relation permanente de collaboration et de direction hiérarchique. L'avertissement signifié au recourant en application de l'art. 46 de la loi cantonale sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, n'est nullement l'aboutissement d'une procédure indépendante de cette relation; il s'agit au contraire, typiquement, d'une mesure prise dans le cadre de la gestion de l'Université. C'est en raison de ce rapport permanent de collaboration que le rectorat peut, mieux que n'importe quelle autre instance, constater d'éventuels dysfonctionnements dans l'activité du recourant, apprécier l'opportunité d'un avertissement et surveiller l'évolution ultérieure de la situation. En tant qu'il existe formellement un cumul de fonctions entre la gestion de l'Université et la compétence pour adresser un avertissement à un fonctionnaire de cet établissement, ce cumul est justifié par des besoins organiques pertinents. Par sa lettre du 24 décembre 1997 adressée au Département de l'instruction publique et des affaires culturelles, le rectorat faisait part de ses préoccupations concernant la gestion du service ... . La lettre suivait immédiatement l'achèvement d'une expertise sur le fonctionnement du service, et elle tendait à obtenir un entretien avec

le chef du Département. A l'instar de l'avertissement signifié ultérieurement au recourant, cette démarche du rectorat était donc nettement, elle aussi, un acte de gestion de l'Université (art. 20 al. 1 de la loi sur l'Université,

du 26 juin 1996), qui s'inscrivait dans les rapports réguliers de l'Université avec l'autorité de surveillance (cf. art. 20 al. 1 let. a, 20 al. 2 en liaison avec l'art. 8 de cette loi). En dépit de l'appréciation négative exprimée au sujet des relations avec le recourant, la lettre ne dénotait aucune animosité particulière contre lui; en particulier, il n'apparaît pas que le rectorat cherchât à s'en séparer pour des motifs étrangers aux rapports de fonction. Par conséquent, cette prise de position ne pouvait pas, à elle seule, justifier la récusation du rectorat dans la procédure d'avertissement. h) Compte tenu de son contexte, la lettre du 2 février 1998, adressée au recourant sous la signature du secrétaire général, devait être interprétée en ce sens que l'entretien du même jour ne serait pas suivi d'une mesure administrative sans que le recourant eût la possibilité de consulter le dossier et faire valoir ses arguments. Cette assurance a été respectée. Certes, les termes utilisés dans la correspondance, portant sur la levée puis la réouverture de la «procédure administrative», pouvaient paraître équivoques et prêter à discussion; néanmoins, ils ne dénotent en tout cas pas l'intention de porter atteinte aux droits procéduraux du recourant. D'ailleurs, aucune règle de procédure ne semble avoir été effectivement violée. De ce point de vue également, la suspicion de prévention n'est pas justifiée. i) Il découle de ce qui précède qu'en refusant la récusation du rectorat, le Conseil d'Etat n'a pas appliqué arbitrairement l'art. 11 al. 1 let. d LPJA/NE.