



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

601 2024 133

Arrêt du 10 avril 2025

1^{er} Cour administrative

Composition

Présidente : Anne-Sophie Peyraud
Juges : Stéphanie Colella, Dina Beti
Greffière-stagiaire : Anaïs Nsamu

Parties

A. _____, recourant,

contre

PRÉFECTURE DE LA GRUYÈRE, autorité intimée,

CONSEIL GÉNÉRAL DE LA VILLE DE FRIBOURG, intimé

Objet

Affaires communales – Recours contre une décision du Conseil général – Qualité pour recourir

Recours du 31 octobre 2024 contre la décision du 3 octobre 2024

considérant en fait

A. Lors des élections générales du 7 mars 2021, A. _____ a été réélu au Conseil général de la Ville de Fribourg (ci-après: le Conseil général).

Le 28 juin 2022, l'intéressé et quatre autres conseillers généraux ont été élus au conseil d'administration de la société B. _____ SA. Conformément aux statuts de ladite société, son conseil d'administration est composé de sept à treize membres, nommés pour cinq ans, devant obligatoirement comprendre deux conseillers communaux et cinq membres du Conseil général. Leur désignation et leur révocation relèvent de la compétence du Conseil général.

Par lettre du 4 avril 2023, A. _____ a démissionné de sa fonction de conseiller général avec effet immédiat.

Par courrier du 28 août 2023, les membres du Conseil général ont été convoqués à la séance ordinaire du 12 septembre 2023. Au chiffre 3 de l'ordre du jour figurait le point "*Révocation du mandat de A. _____ au sein du conseil d'administration de B. _____ SA*" et à son chiffre 4 "*Élection d'un-e représentant-e du Conseil général au conseil d'administration de B. _____ SA en remplacement de A. _____*".

Au cours de la séance du 12 septembre 2023, le Conseil général a pris la décision de révoquer le mandat de A. _____ au sein du conseil d'administration de B. _____ SA, afin d'assurer le respect des statuts de ladite société, avec 43 voix favorables, 16 contre et 10 abstentions. Une conseillère générale a été élue en remplacement.

B. Agissant le 11 octobre 2023, A. _____ a recouru auprès de la Préfecture de la Sarine contre ces décisions, concluant principalement à la nullité de la décision le concernant et, subsidiairement, à son annulation, ainsi qu'à l'annulation de l'élection de sa remplaçante, sous suite de frais et dépens. A l'appui de son recours, il expliquait notamment qu'au regard de la pratique développée par le Conseil général, consistant à tolérer que des personnes qui ne sont plus membres dudit conseil continuent à siéger au sein du conseil d'administration de la société précitée, et du fait qu'il est directement concerné par la décision, sa qualité pour recourir doit être reconnue. Il soutenait en outre que sa révocation aurait dû faire l'objet d'une information officielle et/ou d'un message du bureau du conseil, de sorte que la décision y relative doit être annulée. Il considérait également que la décision du Conseil général est entachée d'inégalité de traitement et d'arbitraire. Enfin, il invoquait le défaut de récusation des membres du Conseil général siégeant également au conseil d'administration de B. _____ SA qui ont voté sur les chiffres 3 et 4 de l'ordre du jour de la séance du 12 septembre 2023.

Par arrêté du 7 novembre 2023, le Conseil d'Etat a entériné la récusation de la Préfète de la Sarine et désigné le Préfet de la Gruyère (ci-après: le Préfet) comme préfet suppléant extraordinaire.

Dans ses observations du 15 avril 2024, le Conseil général, par la voix de son bureau, a conclu, principalement, à l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement, à son rejet. Il a essentiellement considéré que l'intéressé n'avait pas la qualité pour recourir auprès du Préfet et a contesté l'intégralité de ses allégués. Il a en particulier démenti la prétendue pratique du Conseil général, expliquant que le cas décrit par l'intéressé devait être mis en lien avec les élections communales de 2021 et la durée des mandats d'administrateur au sein de la société précitée, lesquelles ne

coïncident pas. S'agissant de C. _____, son mandat lui a été délivré par le Conseil communal et non par le Conseil général.

Par courrier du 5 juillet 2024, l'intéressé s'est déterminé sur les observations du Conseil général. Il a maintenu les conclusions de son recours du 11 octobre 2023.

Dans ses ultimes remarques du 18 juillet 2024, le Conseil général a intégralement contesté les contre-observations de l'intéressé et renvoyé à ses observations du 15 avril 2024.

C. Par décision du 3 octobre 2024, le Préfet a déclaré irrecevable le recours de l'intéressé. Il a relevé en substance qu'en raison de sa démission du Conseil général, A. _____ ne disposait plus de la qualité requise pour recourir en vertu du droit cantonal et communal contre la décision de révocation prise par le Conseil général, laquelle est réservée aux conseillers généraux. Malgré l'irrecevabilité du recours, le Préfet s'est tout de même penché sur la question de la nullité de la décision du Conseil général, celle-ci devant être examinée d'office. Au terme de son analyse, il est arrivé à la conclusion qu'il n'existait aucun motif de nullité de la décision querellée.

D. Par mémoire du 31 octobre 2024, A. _____ recourt contre dite décision auprès du Tribunal cantonal. Il conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de cette décision, en ce sens que la décision du Conseil général révoquant son mandat au sein du conseil d'administration est nulle, subsidiairement qu'elle doit être annulée. Plus subsidiairement, il demande l'annulation de la décision du Conseil général élisant un nouveau membre pour le remplacer. À l'appui de son recours, il expose essentiellement les mêmes griefs de fond que dans son recours auprès du Préfet, à savoir un vice dans la prise de décision du Conseil général, une inégalité de traitement et le défaut de récusation des membres du Conseil général également membres du conseil d'administration de la société précitée. Le recourant demande également l'effet suspensif à son recours et l'audition de différentes personnes.

Invitée à se déterminer, l'autorité intimée a indiqué le 11 décembre 2024 n'avoir aucune observation particulière à formuler sur le recours, se référant à sa décision du 3 octobre 2024.

Par courrier du 16 janvier 2025, par la voie de son bureau, le Conseil général formule ses observations. Constatant que le recourant ne discute pas de la recevabilité de son précédent recours, il se demande si le présent recours est suffisamment motivé. Il se rallie par ailleurs à la décision préfectorale attaquée et y renvoie. De plus, le Conseil général renvoie à ses propres observations déposées devant le Préfet, qu'il maintient.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Il sera fait état des arguments développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu de l'art. 155 al. 2 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1), en relation avec l'art. 114 al. 1 let. c du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le recourant est atteint par la décision déclarant son recours irrecevable et peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 76 let. a CPJA). L'avance de frais ayant été versée dans le délai imparti, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours, sous réserve de ce qui suit.

1.2. Dans son recours, le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont fait l'objet de la procédure antérieure (art. 81 al. 3, 1^{ère} phrase CPJA). Cette disposition consacre le principe selon lequel, en procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 et les références citées; arrêt TC FR 601 2017 101 du 22 février 2018). L'autorité de recours est ainsi liée par l'objet de la contestation et les conclusions du recourant doivent demeurer dans ce cadre, sous peine d'irrecevabilité (cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1; arrêt TC FR 601 2023 147 du 12 janvier 2024 consid. 1.2).

En l'espèce, la décision du Préfet du 30 octobre 2024 est une décision d'irrecevabilité, qui retient que le recourant n'avait pas la qualité pour recourir auprès de ladite autorité. La question de la validité de la décision du Conseil général n'a été examinée sur le fond que sous l'angle de la nullité, celle-ci devant être constatée d'office. Seules font donc partie de l'objet de la contestation la question de la recevabilité du recours auprès du Préfet et l'appréciation de ce dernier quant à la nullité de la décision du Conseil général. Les développements du recourant qui sortent de ce cadre sont par conséquent sans pertinence. Quant aux conclusions qui en découlent, elles sont irrecevables.

Cela étant, dans la mesure où le recourant a pris des conclusions sur le fond du litige, force est d'admettre qu'il a implicitement conclu à la recevabilité de son recours devant le Préfet, ce qui suffit pour admettre la recevabilité du présent recours.

Enfin, il y a lieu de souligner que l'effet suspensif au présent recours est prévu par la loi (cf. art. 84 CPJA) et qu'il n'a pas été retiré par le Préfet, de sorte que la requête du recourant est sans objet.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA et art. 156 al. 2 LCo).

3.

Il convient d'examiner si c'est à juste titre que le Préfet de la Gruyère a déclaré irrecevable le recours de l'intéressé.

3.1. À teneur de l'art. 76 let. b CPJA, a qualité pour recourir toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir.

Aux termes de l'art. 154 al. 1 LCo, toute décision de l'assemblée communale, du conseil général ou de leur bureau peut dans les trente jours, faire l'objet d'un recours au préfet. À son al. 2, l'art. 154 LCo prévoit que les membres de l'assemblée communale ou du conseil général ainsi que le conseil communal ont qualité pour recourir. L'art. 80 du règlement du 18 septembre 2018 du Conseil général de la Ville de Fribourg (RCG; no 100.1 du recueil systématique des règlements de la Ville de Fribourg) reproduit le contenu de l'art. 154 LCo, en précisant à son al. 2 que les membres du Conseil général ainsi que le Conseil communal ont qualité pour recourir.

3.2. En l'espèce, le recourant a démissionné de sa fonction de membre du Conseil général en date du 4 avril 2023 avec effet immédiat. Partant, au moment de la prise de décision du Conseil général, le 12 septembre 2023, et au moment du dépôt de son recours auprès du Préfet, le 11 octobre suivant, il ne disposait plus de la qualité nécessaire lui permettant de recourir. Dès lors, il est manifeste que le recourant n'était pas légitimé à faire usage de cette voie de droit pour contester sa révocation ni d'ailleurs l'élection de son remplaçant.

4.

Cela étant, quand bien même il faut considérer que la voie de droit prévue à l'art. 80 al. 2 RCG en lien avec les art. 154 LCo et 76 let. b CPJA n'est pas ouverte au recourant, il convient de déterminer si, au regard de l'art. 76 let. a CPJA, le recourant est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision du Conseil général.

4.1. À teneur de l'art. 76 let. a CPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'art. 76 CPJA ne qualifie pas plus largement la qualité pour recourir au niveau cantonal que l'art. 89 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), de sorte que la jurisprudence du Tribunal fédéral est applicable aux dispositions topiques cantonales (cf. arrêt TF 2C_472/2021 du 1^{er} mars 2022 consid. 5.3). Selon dite jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'intérêt pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué, qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation (ATF 148 I 160 consid. 1.4; 142 I 135 consid. 1.3.1). Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est en revanche exclu (ATF 150 II 123 consid. 4.1; 144 I 43 consid. 2.1; 143 II 506 consid. 5.1). Il incombe au recourant d'alléguer, sous peine d'irrecevabilité, les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir, lorsqu'ils ne ressortent pas de façon évidente de la décision attaquée ou du dossier (ATF 145 I 121 consid. 1).

4.2. En l'espèce, conformément à l'art. 15 al. 1 des statuts de la société B._____ SA, son conseil d'administration est composé de sept à treize membres, nommés pour cinq ans, devant obligatoirement comprendre deux conseillers communaux et cinq membres du Conseil général de la Ville de Fribourg. À son al. 2, l'art. 15 des statuts prévoit que la Ville de Fribourg délègue directement, conformément à l'art. 762 CO, les membres du conseil d'administration. La désignation est de la compétence du Conseil communal en ce qui concerne les conseillers communaux et les autres membres, à l'exception des membres du Conseil général, qui sont désignés par ce dernier.

Les autorités compétentes pour la nomination le sont également pour la révocation. Le conseil communal désigne également qui sera président du conseil d'administration.

Le recourant considère qu'étant directement concerné par la décision du Conseil général, il possède la qualité pour recourir. Son recours auprès du préfet aurait donc dû être déclaré recevable. De l'avis de la Cour, il est indéniable que la révocation d'un mandat personnel au sein d'un conseil d'administration affecte directement le recourant. Toutefois, encore faut-il qu'il justifie d'un intérêt pratique à l'annulation des décisions du Conseil général.

Pour que la condition de l'intérêt pratique du recourant soit admise, il faut que l'issue du recours puisse lui être favorable, c'est-à-dire qu'elle puisse lui procurer un avantage économique, matériel ou idéal. Il faut aussi que soit établie l'existence d'un préjudice porté de manière immédiate à sa situation personnelle. Or, en l'espèce, le mandat du recourant au sein du conseil d'administration était intrinsèquement lié à son statut de conseiller général. Par sa démission, le recourant a perdu *de facto* la condition requise par les statuts de la société pour siéger au conseil d'administration. Dès lors, même en cas d'annulation des décisions du Conseil général, le recourant ne pourrait pas être rétabli dans cette fonction, son mandat étant conditionné à une qualité qu'il ne possède plus.

Partant, à défaut d'intérêt pratique à l'admission de son recours, force est de constater que le recourant n'avait pas d'intérêt digne de protection et ne possédait donc pas non plus la qualité pour recourir au sens de l'art. 76 let. a CPJA. C'est ainsi à juste titre que son recours a été déclaré irrecevable par le Préfet.

5.

La pratique que le recourant dénonce, selon laquelle d'anciens membres du Conseil général auraient continué à siéger au sein du conseil d'administration de B. _____ SA, ne change rien à ce qui précède. En effet, dite pratique est contestée par le Conseil général qui admet tout au plus qu'une telle situation n'a été tolérée que de manière limitée, afin d'assurer le fonctionnement du conseil d'administration, suite aux élections communales de 2021, car la durée des mandats ne coïncidait pas; les autres exemples cités par le recourant concernaient des membres désignés par le Conseil communal et non le Conseil général. Partant, le recourant ne peut s'en prévaloir pour fonder un éventuel intérêt pratique à l'admission du recours, pas plus qu'il ne peut invoquer d'égalité dans l'illégalité, à défaut de pratique constante et d'indices laissant penser que le Conseil général entend persévérer dans l'inobservation de la loi (cf. arrêt TF 2C_136/2024 du 13 septembre 2024 consid. 7).

6.

S'agissant de la nullité de la décision de révocation, la décision préfectorale ne prête pas non plus le flanc à la critique. On ne peut que constater, à l'instar du Préfet, que la convocation à la séance du Conseil général du 12 septembre 2023 est intervenue dans le délai prescrit par l'art. 38 al. 1 LCo et qu'aucune exigence particulière ne s'imposait quant à la documentation à fournir. Par ailleurs, la position du recourant a pu être relayée lors des débats. Toutefois, force est de constater que ses anciens collègues n'ont pour leur part pas jugé utile de déposer un quelconque recours contre sa révocation ou les procédures menées pour y parvenir. Enfin, même si les autres membres siégeant avec lui à l'époque au conseil d'administration s'étaient récusés et abstenus lors du vote sur sa révocation, la décision n'aurait pas été différente, compte tenu des 43 voix favorables à une telle révocation, des 16 contre et des 10 abstentions. Dans ces circonstances, la Cour ne peut que faire

siennes les considérations préfectorales selon lesquelles il n'existe manifestement pas d'éléments qui permettraient de constater la nullité des décisions querellées, étant souligné qu'une telle conséquence n'est admise qu'avec retenue et ne sanctionne que des manquements graves.

7.

Au vu de ce qui précède, mal fondé, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, et la décision du Préfet de la Gruyère confirmée.

Les réquisitions de preuve du recourant ne permettraient pas de parvenir à un autre résultat. Elles doivent, partant, être rejetées, par appréciation anticipée des preuves.

Vu l'issue du recours, les frais de procédure, fixés à CHF 800.-, doivent être mis à la charge du recourant qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA *a contrario*).

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
- II. Les frais de procédure, par CHF 800.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- IV. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 10 avril 2025 /ape/ans

La Présidente

La Greffière-stagiaire