

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

Ière COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 30 juillet 2003

Statuant sur le recours interjeté le 22 janvier 2002
(1A 02 6)

par

quatre citoyens de la Commune de Sâles,

contre

la décision rendue le 28 décembre 2001 par le **Préfet du district de la Gruyère**, à
1630 Bulle,

(votation communale)

En fait:

- A. Le 1^{er} janvier 2001, est entrée en vigueur la fusion de quatre Communes, formant désormais la nouvelle Commune de Sâles.

La convention de fusion, adoptée par chacune des communes concernées, prévoit en son art. 18: "La nouvelle commune s'engage à réaliser les infrastructures suivantes:

- (...)
- Construction d'un abri PC à Maules selon projet en cours; date de réalisation: 2001-2002; coût net: environ fr. 70'000.- / fr. 100'000.-".

- B. Les citoyens de la Commune de Sâles ont été convoqués à l'assemblée communale ordinaire du 9 octobre 2001. L'ordre du jour mentionnait, sous chiffre 4, "Construction d'un abri PC à Maules, financement, rapport de la commission financière, approbation".

Lors de cette assemblée, le syndic a indiqué que le conseil communal avait repris le projet d'abri PC établi par l'ancienne Commune de Maules, tel qu'il avait été intégré dans la convention de fusion; toutefois, selon une étude de l'Office de la protection civile (ci-après: OPC), il manque 443 places sur l'ensemble du territoire communal, besoin qui devrait être couvert jusqu'en 2010. Le syndic a ajouté que le projet, très onéreux pour une construction en sous-sol, compromet le développement de la parcelle sur laquelle l'abri doit être implanté. S'agissant du financement des travaux, le coût total de la construction, sans le terrain, a été estimé à fr. 807'000.-, dont un solde de fr. 70'823.- à charge de la commune. Le rapporteur de la commission financière a constaté que le projet est correct sous l'angle financier, tout en proposant de le renvoyer au conseil communal pour une nouvelle étude. L'assemblée a pu s'exprimer, avant de voter, à l'unanimité, le renvoi du projet d'abri PC au conseil communal pour une nouvelle étude.

- C. Par actes séparés des 7, 9 et 10 novembre 2001, quatre citoyens ont recouru auprès du Préfet du district de la Gruyère (ci-après: le Préfet) contre cette décision, en concluant, en substance, à l'annulation de la décision communale et au respect de la disposition conventionnelle relative à la construction de l'abri PC.
- D. Par décision du 28 décembre 2001, le Préfet a rejeté les recours et validé la décision de l'Assemblée communale de Sâles du 9 octobre 2001 relative au point 4 du tractanda.

A l'appui de sa décision, le Préfet a relevé que le tractanda ne souffre d'aucune imprécision quant à la volonté de soumettre à l'assemblée communale la construction d'un abri PC à Maules, comme le prévoit très précisément l'art. 18 de la convention. Par ailleurs, le déroulement de l'assemblée s'est opéré de façon tout à fait normale: le projet établi par l'ancienne commune de Maules a été présenté et le besoin de construction démontré, avant que la question de son financement ne soit abordée. Enfin, le président de la commission financière a émis son rapport et il a proposé le renvoi du projet au conseil communal en vue d'une nouvelle étude. La discussion qui s'en est suivie a été ouverte et libre. Le président a déclaré que le conseil communal est en mesure de présenter un nouveau projet avant le 31 décembre 2003 et aucune intervention allant dans le sens du maintien du projet de l'ancienne commune de Maules n'a été faite. Partant, l'assemblée s'est déroulée selon les règles démocratiques et elle s'est prononcée en pleine connaissance de cause.

Le Préfet a constaté, par ailleurs, que la décision de l'assemblée communale ne viole pas l'art. 18 de la convention, dont l'esprit est entièrement respecté, même si la réalisation de l'abri se fera en dehors de la période fixée et sur la base d'un projet qui, dans un but de rentabilisation, différera certainement sensiblement de celui élaboré par l'ancienne Commune de Maules.

- E. Par mémoire le 22 janvier 2002, quatre citoyens de la Commune de Sâles ont recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision préfectorale, en concluant à son annulation et à ce qu'ordre soit donné au Conseil communal de Sâles de soumettre le projet de construction de l'abri PC, tel qu'établi par l'organe exécutif de l'ancienne Commune de Maules, lors de la prochaine assemblée communale, conformément à l'art. 18 de la convention.

Les recourants font valoir que la convocation à l'assemblée communale - qui mentionne "approbation" du projet d'abri PC - souffre d'un vice de forme apte à induire les citoyens en erreur, dans la mesure où le projet n'a pas été présenté en séance, contrairement à ce qu'indique le Préfet. En outre, la commission financière a outrepassé ses compétences en proposant le renvoi du projet et les arguments invoqués à l'appui de cette proposition - mauvaise intégration et coût élevé de la construction - sont par ailleurs faux. Finalement, l'assemblée communale ne s'est pas prononcée sur l'objet pour lequel elle avait été convoquée.

De plus, dans la mesure où le projet en cours a été écarté et que la réalisation d'un abri PC ne pourra pas intervenir avant plusieurs années, la décision de l'assemblée communale viole l'art. 18 de la convention de fusion, pourtant acceptée par les quatre communes concernées. Or, c'est bien dans l'intérêt de la collectivité et à sa demande que l'ancienne Commune de

Maules avait préparé le projet de construction et l'avait inclus, avec l'accord des autres communes, dans la convention de fusion. C'est une atteinte à la démocratie que de ne pas respecter la volonté souverainement manifestée par les habitants de Maules.

- F. Par courrier du 4 février 2002, la préfecture de la Gruyère a déclaré renoncer à se déterminer sur le recours.

Dans ses observations du 28 février 2002, la Commune de Sâles a souligné, à titre préalable, que les trois premiers recourants n'ont pas participé à l'assemblée communale alors que le quatrième n'a pas voté contre la proposition, ni même signifié son abstention. Elle a réaffirmé que l'assemblée s'était déroulée démocratiquement et que l'objet en question a été largement débattu avant d'être voté. Sur le fond, elle relève que la convention de fusion indique l'engagement de construire un abri PC à Maules, sans préciser le type de construction, ni son mode de financement. Quant au projet élaboré par l'ancienne Commune de Maules, il n'a jamais été soumis au vote de l'assemblée communale; de surcroît, sa construction était prévue sur un secteur soumis au PAD, lequel n'a pas été réalisé par l'ancienne commune. Dans ces conditions, même si l'assemblée communale avait approuvé ledit projet le 9 octobre 2001, la construction n'aurait quoi qu'il en soit pas pu être réalisée en 2002. De plus, le financement annoncé lors de la préparation de la convention n'était pas en accord avec la comptabilité de la commune, de sorte qu'il était impératif de procéder à un réexamen complet des aspects financiers du projet; une nouvelle étude est d'autant plus justifiée que l'OPC avait relevé que la construction choisie, soit une construction de type enterré, était particulièrement onéreuse et ne pouvait pas être conseillée. A cela s'ajoute que le projet d'abri a été prévu sur une parcelle à bâtir de plus de 8'000m² et qu'il compromet le développement futur de cette zone pour laquelle aucune étude d'aménagement n'a encore été faite.

- G. Les recourants ont déposé leurs contre-observations, le 28 mars 2002, et déclaré confirmer les motifs de leur recours et leurs conclusions. Ils ont ajouté que les dates de réalisation avancées par le conseil communal sont bien divergentes et que le report de la construction risque de pénaliser la commune, vu les nouvelles règles de subventionnement entrées en vigueur.

- H. Le 31 janvier 2003, la Commune de Sâles a mis à l'enquête publique un PAD et les modifications du plan d'aménagement local au lieudit La Roseyre, à Maules.

Elle a avisé le Tribunal de céans, le 25 février 2003, du fait que le dossier définitif de la construction de l'abri PC devait être remis à l'OPC en septembre 2003, en vue de bénéficier des subventions, par fr. 197'363.-.

En droit:

1. a) Selon l'art. 155 al. 2 de la loi sur les communes (LCo; RSF 150.1), les décisions du préfet sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Dans la mesure où l'art. 114 al. 1 let. c CPJA attribue au Tribunal administratif la compétence de connaître des recours contre les décisions prises par les préfets, la Cour de céans est habilitée à statuer sur le présent recours.

Sous la note marginale "recours du citoyen actif", l'art. 154 LCo prévoit qu'"ont qualité pour recourir (contre une décision de l'assemblée communale) les membres de l'assemblée communale ou du conseil général ainsi que le conseil communal". Cette disposition a fait l'objet de modifications lors des débats au Grand Conseil; alors que, dans son Message du 30 décembre 1977 accompagnant le projet de LCo, le Conseil d'Etat entendait réserver la qualité pour recourir aux "seuls" membres de l'assemblée communale en excluant en principe les citoyens qui n'y avaient pas pris part (Bulletin des séances du Grand Conseil, BGC, 1979 III p. 993 et 960), le législateur cantonal a expressément biffé l'adjectif "seuls" pour éviter que la disposition ne signifie que seuls les participants à l'assemblée ont le droit de recourir (BGC 1980 I p. 302). En réalité, tout citoyen actif de la commune ayant le droit de participer à une assemblée communale dispose en principe de la qualité pour former un recours contre la décision de cette assemblée. Peu importe qu'il ait ou non participé à l'assemblée qui a voté la décision litigieuse.

Dans la mesure où les recourants font partie des citoyens actifs de la Commune de Sâles, ils ont en principe qualité pour se plaindre des informalités éventuellement commises par la commune. C'est donc à juste titre que le Préfet est entré en matière sur leur recours, indépendamment du fait que les trois premiers cités n'ont pas participé à l'assemblée communale en question. Ils ont également, partant, la qualité pour recourir devant l'autorité de céans contre la décision préfectorale.

Déposé le 22 janvier 2002 contre une décision du 28 décembre 2001, le recours l'a en outre été dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 CPJA).

Il y a lieu, dans ces conditions, d'entrer en matière sur ses mérites.

- b) Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif 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, dans la mesure où aucune des situations prévues aux let. a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision préfectorale.
2. a) L'art. 12 al. 2 LCo prévoit que la convocation contient la liste, établie par le conseil communal, des objets à traiter. Selon l'alinéa 3 de cette disposition, l'inobservation de ces formalités entraîne l'annulabilité des décisions.

En l'occurrence, les griefs des recourants sur les prétendus vices de forme de la convocation doivent manifestement être écartés.

- b) D'une part, la construction d'un abri PC à Maules figure expressément dans le tractanda, sous chiffre 4, comme objet à traiter lors de l'assemblée communale; or, il est indéniable que ce sujet a été discuté avant d'être voté, comme il se doit.

Contrairement à l'avis des recourants, les éléments essentiels du projet ont été présentés. En particulier, il ressort du procès-verbal de la séance que des renseignements ont été donnés sur le lieu de situation de la construction, son coût, la configuration du bâtiment et sa capacité d'accueil. Ces informations ont été suffisantes pour permettre à l'assemblée de se forger une opinion sur le projet; celle des intervenants, largement défavorable à un projet de construction exclusivement en sous-sol, a rapidement conduit au vote unanime de renvoi de l'affaire au conseil communal pour une nouvelle étude.

Cette manière de procéder, parfaitement démocratique, échappe à toute critique. Il n'y en effet aucune raison de poursuivre la présentation d'un projet dont le concept de base ne satisfait pas, d'emblée et à l'évidence, les membres de l'assemblée. C'est à bon escient dans ces conditions, et vu les propositions des intervenants, que le président a soumis au vote le renvoi de l'affaire; de surcroît, force est de constater qu'aucune voix ne s'est élevée pour contester cette option, pas même celle du recourant présent lors de l'assemblée qui, comme les autres participants, a admis cette procédure, implicitement du moins. Ce dernier est dès lors mal venu de s'opposer après coup à une décision à laquelle il a lui-même adhéré. C'est lors de l'assemblée qu'il aurait dû faire valoir ses objections. En effet, selon la

jurisprudence constante, le citoyen perd le droit d'attaquer une votation lorsqu'il néglige de contester immédiatement les irrégularités commises dans la préparation de celle-ci ou, plus généralement, commises avant cette dernière, en vue de les faire corriger et d'éviter ainsi une possible répétition du scrutin (ATF 98 Ia consid. 2 et les références). C'est là un cas d'application du principe de la bonne foi qui régit le droit public et administratif (ATF 110 Ib 336 consid. 3a; 108 Ib 385 et les références), et qui exige que celui qui se prévaut d'une irrégularité de procédure ait préalablement attiré sur elle l'attention de l'autorité, afin de permettre la réparation avant qu'il ne soit trop tard.

Pour le reste, il va sans dire que si le renvoi de l'affaire avait été rejeté par la majorité des votants ou si ceux-ci avaient manifesté leur opposition au principe même de ce vote intermédiaire, l'ancien projet de la Commune de Maules aurait nécessairement été soumis à l'assemblée pour décision. A l'unanimité, les citoyens en ont décidé autrement.

- c) Dans la mesure où l'assemblée a décidé de renvoyer le projet au conseil communal pour une nouvelle étude, il est évident que la question du financement de la construction n'avait pas à être discutée plus avant. Elle sera nécessairement abordée, en temps opportun.
3. a) C'est à tort également que les recourants reprochent au rapporteur de la commission financière d'avoir proposé le renvoi de l'affaire au conseil communal et, ce faisant, d'avoir outrepassé ses compétences. Selon l'art. 97 LCo, la commission financière examine les propositions de dépenses, fait rapport à l'assemblée communale et lui donne son préavis sous l'angle de l'engagement financier (cf. al. 1 let. b et al. 2). Vu ses attributions, elle est pleinement légitimée à formuler son avis, comme en l'espèce, sur la rentabilisation d'un important projet de construction et, cas échéant, de proposer qu'il fasse l'objet d'une étude complémentaire.

On ne saurait pas davantage reprocher au syndic d'avoir formulé une appréciation sur le projet en question. Le syndic est en effet le président de l'assemblée communale et il lui incombe de diriger les débats (art. 13 LCo). A ce titre, il a toujours le droit - et souvent le devoir - d'expliquer les projets soumis au peuple, d'en indiquer le but poursuivi et les conséquences pour les citoyens, ainsi que de se prononcer sur leur opportunité (cf. J.-F. AUBERT, *Bundestaatsrecht der Schweiz*, Bd II, Fassung von 1967; neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Basel 1995, p. 620 no 1218). Il accomplit par là même une tâche inhérente à sa fonction, car les citoyens ont un intérêt légitime à savoir ce que pense son autorité exécutive.

- b) Le droit de vote garanti par le droit constitutionnel donne au citoyen la faculté d'exiger qu'aucun résultat de votation ne soit reconnu s'il ne traduit, de manière fidèle et sûre, la volonté librement exprimée du corps électoral (ATF ATF 113 la 46, 113 la 291 consid. 3a p. 294; 112 la 129 = JdT 1988 I 111; 115 la 206). Cela implique que, dans la mesure du possible, tous les arguments puissent être émis, diffusés et discutés avec les mêmes chances et que les avantages et inconvénients puissent être appréciés avant que ne se prenne une décision (ATF 115 la 206, 113 la 295).

En l'espèce, les avis du président et du rapporteur de la commission financière ont certes pu inciter l'assemblée à opter pour le renvoi de l'affaire pour une nouvelle étude. Cela étant, il est clair qu'en manifestant leur point de vue, ces derniers n'ont exercé aucune influence illicite sur le vote ni attenté de quelque manière que ce soit à la liberté des citoyens. Ceux-ci ont pu s'exprimer en toute liberté et poser les questions qu'ils ont jugées nécessaires, notamment sur le projet de construction. Du reste, c'est un membre de l'assemblée qui a suggéré à l'assemblée de renvoyer l'affaire, proposition à laquelle s'est rallié le conseil communal, et que personne n'a contestée. Ainsi, l'assemblée a voté en toute liberté et sur la base d'informations qu'elle a jugées suffisantes pour se forger une opinion; aucun élément pertinent ne permet de prétendre que sa décision ne reflète pas de manière sûre et fidèle la volonté des citoyens présents de la Commune de Sâles.

- c) Pour le surplus, le résultat du vote ne prête pas à la discussion: à l'unanimité l'assemblée a voté le renvoi du projet d'abri PC de Maules au conseil communal pour une nouvelle étude. Or, il est établi que tous les votants ont pu s'exprimer sur l'objet soumis à son vote et le résultat de la votation s'avère franc (ATF 108 la 155 consid. 6d 164). Dans de telles conditions, le respect dû à l'expression de la volonté populaire impose à l'évidence la plus grande cautèle s'agissant de l'appréciation d'éventuelles irrégularités pouvant avoir influencé la formation de l'opinion des citoyens. Seuls des motifs sérieux pourraient être pris en compte pour remettre en cause une telle votation; ceux-ci sont cependant inexistantes en l'espèce.
- d) Pour ces motifs, l'autorité de céans constate que la votation relative au renvoi de l'affaire au conseil communal ne souffre d'aucune irrégularité apte à justifier son annulation et, partant, le recours doit être rejeté sur ce point.
4. Les autres griefs des recourants relatifs au vote de l'assemblée communale doivent tous être rejetés.

- a) En particulier, les recourants ne peuvent plus invoquer, dans le cadre d'un recours, les qualités du projet d'abri tel qu'établi par l'ancienne Commune de Maules pour remettre en cause la décision de l'assemblée communale. C'est dans le cadre de la discussion ouverte sur ce sujet avant le vote du 9 octobre 2002 qu'ils auraient pu intervenir, exposer leur point de vue, soutenir le projet et, cas échéant, s'opposer à la proposition de renvoi. Leur absence à l'assemblée, pour trois d'entre eux, et le silence du quatrième, valant acceptation, les ont privés du droit de faire valoir leur appréciation. Désormais, leur désir de voir se réaliser le projet de construction tel qu'établi par l'ancienne Commune de Maules ne peut plus prévaloir sur la volonté claire et non viciée de l'assemblée communale.
- b) En outre, le vote de renvoi de l'assemblée communale est sans incidence sur la question de l'utilisation par la Commune de Sâles des provisions financières déjà constituées; sur ce point, le recours doit être déclaré irrecevable. Au demeurant, les craintes des recourants paraissent sans fondement, vu l'engagement pris par la commune lors de l'assemblée communale et confirmé dans sa détermination du 28 février 2002.
5. a) Les recourants prétendent que le renvoi du projet d'abri PC de Maules au conseil communal pour une nouvelle étude viole l'art. 18 de la convention de fusion et, partant, la décision souveraine de l'ancienne Commune de Maules.
- L'art. 18 de la convention a la teneur suivante: "la nouvelle commune s'engage à réaliser la construction d'un abri PC à Maules, selon projet en cours; date de réalisation: 2001-2002; coût net environ fr. 7'0'000.-/ fr. 100'000.-."
- b) A l'instar du préfet, il faut constater, d'emblée, que la votation du 9 octobre 2001 ne remet pas en cause la réalisation d'un abri PC à Maules. Au contraire, le vote en question, comme aussi les débats qui l'ont précédé, confirment la volonté de la Commune de Sâles de respecter son engagement tant sur le principe de la construction que sur le lieu de situation de l'abri et son mode de financement. Par contre, il est vrai que l'assemblée communale a demandé une nouvelle étude du projet et que, par conséquent, la réalisation de la construction ne pouvait plus intervenir dans les délais indiqués. On ne saurait prétendre que ces divergences par rapport au texte de la convention constituent une violation de celle-ci.

En effet, il importe de relever, à titre préalable, que le projet de construction dont fait état la convention ne se trouvait alors qu'au stade de l'avant-projet. Il s'avère en fait que l'abri projeté se situe dans un secteur pour lequel le plan d'affectation des zones de l'ancienne Commune de Maules exige

l'établissement d'un plan d'aménagement de détail (PAD). Or, seule une esquisse de ce PAD avait été réalisée par l'ancienne commune. Il va sans dire que la réalisation du PAD pouvait nécessairement entraîner des modifications du projet de construction, lequel ne pouvait dès lors en aucun cas être considéré comme définitif.

A cela s'ajoute que, de jurisprudence constante, les dépenses pour la protection civile ne peuvent pas être exclues de la procédure démocratique, dès lors qu'il n'existe actuellement pas de situation urgente ni de menace sérieuse pour la vie de la population; elles doivent, dans ces conditions, être décidées par l'autorité communale compétente, l'assemblée communale en l'espèce. Celle-ci dispose d'une liberté d'action relativement grande quant au fond, au temps et au lieu en ce qui concerne la construction d'abris PC (cf. ATF 115 la 139 ss = JdT 1991 I 7 ss; ATA non publié du 23 juin 1994, dans la cause Commune M.). En l'occurrence, le projet en question n'a pas été soumis au vote de l'assemblée de l'ancienne Commune de Maules; on ne peut, dans ces conditions, considérer qu'il concrétise la volonté consensuelle des citoyens de cette commune. En outre, il est faux de penser qu'en adhérant à la convention de fusion, les citoyens des communes concernées - et notamment ceux de Maules - ont implicitement adopté le projet de construction en cours; vu les dépenses qu'il implique, il devait nécessairement faire l'objet d'une décision séparée de l'assemblée communale (art. 89 LCo). Pour les mêmes raisons, on ne peut pas davantage inférer du texte de l'art. 18 de la convention que ses signataires se seraient engagés de manière anticipée à accepter le projet en cours lorsqu'il serait soumis au vote; au demeurant, un tel engagement serait, à l'évidence, contraire au droit.

Autrement dit, le projet de construction se devait d'être porté devant l'assemblée de la nouvelle Commune de Sâles, qui disposait d'un plein pouvoir de décider son acceptation, son refus ou son renvoi à l'organe exécutif. En optant pour cette dernière alternative, les citoyens de la commune ont usé en toute légalité de leur plein pouvoir décisionnel en la matière et, ce faisant, ils n'ont pas violé leur engagement conventionnel.

- c) Quant au délai de réalisation de la construction, il ne pouvait en aucun cas être tenu pour impératif. Dans la mesure où le projet n'était pas définitif - de loin s'en faut vu l'absence de PAD pour ce secteur - ni approuvé par l'assemblée communale compétente, il va sans dire que les signataires devaient s'attendre à de possibles reports dans le processus décisionnel ou à des retards dans la phase de construction. Ceux-ci ne sont de nature à remettre en cause ni l'engagement de la nouvelle commune à réaliser la construction d'un abri PC, ni la convention de fusion. Au demeurant, force est de constater que, nonobstant les termes annoncés lors de l'assemblée

communale du 9 octobre 2001, un PAD et les modifications du plan d'aménagement local ont été mis à l'enquête publique en janvier 2003 et que le dossier définitif de la construction de l'abri PC va être remis à l'OPC en septembre 2003. Ces échéances attestent de la célérité avec laquelle la Commune de Sâles a traité cet objet, de sorte que l'on ne saurait lui reprocher un quelconque manque de diligence dans le suivi de ce dossier.

- d) S'agissant enfin du versement des subventions liées à la construction, il ne ressortit pas à la compétence de l'autorité de céans de se déterminer sur cette question dans le cadre d'un recours contre une décision de l'assemblée communale. Tout au plus convient-il de relever que, selon les informations transmises par la Commune de Sâles, la construction en cause sera subventionnée par fr. 197'393.-, soit dans une mesure conforme à celle annoncée lors de l'assemblée communale du 9 octobre 2001.
6. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le recours doit être rejeté, dans la mesure du recevable, et la décision préfectorale confirmée.
- b) En application de l'art. 129 let. c CPJA, il y a lieu de remettre les frais de procédure, dans la mesure où le recours paraissait principalement destiné à satisfaire l'intérêt public au respect des droits politiques.