

Tribunale federale
Tribunal federal

2P.254/2006/ADD/elo
{T 1/2}

Arrêt du 16 février 2007
Ile Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Müller.
Greffier: M. Addy

Parties
Commune de Vuisternens-en-Ogoz,
1696 Vuisternens-en-Ogoz,
recourante,

contre

Etat de Fribourg, représenté par Me Alexis Overney, avocat, boulevard de Pérolles 21,
case postale 656, 1701 Fribourg,
Tribunal administratif du canton de Fribourg, 1ère Cour administrative, route André-Piller
21, case postale, 1762 Givisiez.

Objet
Responsabilité de l'Etat,

recours de droit public contre l'arrêt de la 1ère Cour administrative du Tribunal administratif
du canton de Fribourg du 24 août 2006.

Faits :

A.

Le 22 septembre 2004, le Tribunal pénal économique du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal) a reconnu Jean-Pierre Droux, boursier communal de la Commune de Vuisternens-en-Ogoz (ci-après: la Commune) coupable d'abus de confiance, de faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques, d'escroquerie, ainsi que de soustraction d'objets mis sous main de justice et de détournement de valeurs patrimoniales mises sous main de justice. Le Tribunal l'a condamné à une peine de cinq ans de réclusion. En substance, il a été constaté que Jean-Pierre Droux, qui disposait de la signature individuelle sur le compte postal de la Commune et qui obtenait sans autre contrôle des ordres de paiement signés en blanc par le Syndic, avait effectué pendant quinze ans, soit de 1986 à 2001, des prélèvements indus dans les comptes bancaires ou postaux de la Commune. L'argent prélevé était débité du compte de passage 17'000. En fin d'année, les montants en cause étaient comptabilisés soit dans les comptes transitoires, soit dans les comptes de charges et produits, le solde du compte de passage 17'000 étant ainsi dûment ramené à zéro. Suivant les années, des comptes bancaires n'apparaissaient pas dans les comptes officiels ou apparaissaient avec un solde ne concordant pas avec les extraits bancaires. Il a été souligné en particulier que les écritures n'étaient pas dissimulées. La lecture du journal en relation avec la consultation des pièces comptables aurait suffi pour découvrir les irrégularités. Le Tribunal a considéré comme établi que le boursier indélicat avait prélevé dans les fonds de la Commune un montant total de 3'350'415 fr.40 sur la période comprise entre le 1er janvier 1990 et le 6 juin 2001. Son verdict a fait l'objet de deux recours, dont on ignore l'issue; ceux-ci ne contestent cependant ni les faits en relation avec la Commune, ni le préjudice qu'elle a subi.

La faillite de Jean-Pierre Droux, ouverte le 4 août 2003, a été clôturée le 2 février 2004; la Commune n'a reçu aucun dividende, mais un acte de défaut de biens après faillite, d'un montant de 4'236'138 fr.30 reconnu par le failli.

B.

Le 30 juin 2004, la Commune a demandé à l'Etat de Fribourg de l'indemniser à raison de 60% du dommage et des frais qu'elle avait dû supporter suite aux infractions commises par Jean-Pierre Droux, soit 2'984'324 fr. Elle a fait valoir que l'Etat, par le biais du Service des communes, n'avait pas exercé convenablement son devoir de surveillance, ni donné les informations nécessaires propres à éviter le dommage subi. Le 7 décembre 2004, le Conseil d'Etat a rejeté les prétentions de la Commune.

C.

Le 31 mars 2005, la Commune a ouvert action contre l'Etat de Fribourg en concluant au paiement, avec intérêts, du 40% de 4'209'894 fr.40 et de 94'735 fr.

Par arrêt du 24 août 2006, le Tribunal administratif du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal administratif) a rejeté l'action. Ce jugement retient en substance que l'action de la Commune se fonde sur la loi cantonale du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents, qui prévoit à son art. 6 une responsabilité pour le préjudice que les agents des collectivités publiques causent de manière illicite à autrui dans l'exercice de leur fonction, ce qui suppose l'existence d'un acte illicite, accompli dans le cadre de la fonction, d'un dommage et d'un lien de causalité adéquat entre l'acte illicite et le dommage. En matière de comptabilité, la loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo) et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981 (RELCo) précisent le rôle et les obligations du Conseil communal et de la Commission financière (art. 82 ss LCo et 43 ss RELCo). Il suffit de lire ces dispositions pour comprendre qu'il incombe à ces organes de procéder à un contrôle sérieux et complet de la comptabilité communale et qu'il ne s'agit pas d'une fonction purement honorifique. Le canton pour sa part exerce la haute surveillance sur les communes au sens de l'art. 143 LCo, dans le respect de leur autonomie communale. Plus particulièrement, le Service des communes n'a pas à contrôler la réalité et l'intégrité des comptes communaux. Ne disposant pas des pièces justificatives, il ne reçoit communication que des comptes et ne peut donc refaire à son niveau les vérifications comptables qu'il appartient au Conseil communal et à la Commission financière de mener. Il dispose d'ailleurs des attestations de ces organes communaux certifiant que les comptes sont justes. Son travail vise à vérifier sur la base de ces comptes que la Commune respecte les normes financières en matière de plan comptable, d'investissement, de contrôle de l'endettement, et à déterminer sa capacité financière. Plus spécifiquement, l'art. 94 LCo prévoit que le Conseil communal vérifie ou fait vérifier au moins une fois par année, sans avis préalable, la caisse et la comptabilité, l'existence des valeurs inscrites au bilan, ainsi que l'état du recouvrement des créances, ce contrôle faisant l'objet d'un procès-verbal dont un double est transmis au Service des communes et au Préfet. Au besoin, le Service des communes procède lui-même à un contrôle. A cet égard, le Service des communes a certes toléré sans réagir le non respect de l'art. 94 LCo avant 1996. Toutefois, dès 1996, son activité est exempte de critique. Cette année-là, il a adressé à la Commune le formulaire de révision intermédiaire qui lui a été retourné rempli. Constatant en 1998 que le rapport intermédiaire pour 1997 ne lui avait pas été envoyé, il l'a réclamé. La Commune a répondu qu'elle effectuerait le contrôle de l'année en cours, ce qu'elle n'a pas fait. Toutefois, en juin 1999, la Commune en a effectué un et a communiqué le procès-verbal au Service des communes. Quant à l'absence de contrôle intermédiaire en 2000, il ne pouvait être pris en considération par le Service des communes avant 2001, soit à un moment où l'affaire avait déjà éclaté. L'inaction du Service des communes avant 1996 était certes critiquable, mais s'il avait demandé des contrôles plus réguliers, il n'aurait reçu que des procès-verbaux attestant que les contrôles avaient été effectués alors même que ceux-ci étaient lacunaires, à l'égal des rapports remis pour 1996 et 1999. Par ailleurs, l'information des organes communaux sur la portée de leur devoir avait été suffisante, de sorte qu'il fallait conclure à l'absence d'acte illicite. A supposer même qu'il y ait eu acte illicite des agents du canton, la succession constante de fautes graves imputables aux organes communaux interrompait le lien de causalité adéquate entre le comportement éventuellement critiquable des agents de l'Etat et le dommage subi par la Commune.

D.

Agissant par la voie du recours de droit public, la Commune conclut à l'annulation de l'arrêt précité du 24 août 2006 du Tribunal administratif du canton de Fribourg. Elle se plaint d'arbitraire et de violation du droit d'être entendu. L'Etat de Fribourg conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

1.1 L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 a entraîné l'abrogation de la loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (art. 131 al. 1 LTF). Comme l'arrêt attaqué a été rendu avant le 31 décembre 2006, cette dernière loi reste néanmoins encore applicable au présent litige (art. 132 al. 1 LTF).

1.2 Fondée sur le droit public cantonal, la décision attaquée a été rendue en dernière instance cantonale. Le recours de droit public est dès lors en principe recevable (art. 84 et 86 al. 1 OJ).

1.3 Le recourant se plaint d'une application arbitraire du droit cantonal. Dans un recours pour arbitraire fondé sur l'art. 9 Cst., l'intéressé ne peut se contenter de critiquer l'arrêt attaqué comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit, au contraire, préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire au sens de la jurisprudence (cf. **ATF 128 I 295** consid. 7a p. 312, 125 I 492 consid. 1b p. 495 et les arrêts cités). En l'occurrence, les arguments développés tiennent plutôt de l'appel et de la libre discussion du droit. On peut donc sérieusement se demander si le recours est recevable au regard des exigences de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ. Vu l'issue du recours, la question n'a pas à être autrement approfondie.

1.4 L'arrêt attaqué rejette l'action pour divers motifs. En particulier, il retient l'absence aussi bien d'un acte illicite que d'un lien de causalité adéquate entre les manquements éventuels de l'Etat et le dommage subi par la Commune. Dans la mesure où l'un des motifs ainsi retenus pour justifier le rejet de l'action devait échapper au grief d'arbitraire, le recours de droit public pourra être rejeté sans qu'il soit nécessaire d'examiner le reste de la motivation de l'arrêt entrepris.

2.

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendu, grief qui, tel qu'allégué, se confond pour l'essentiel avec celui d'arbitraire de la décision attaquée. Elle invoque également une motivation insuffisante de l'arrêt entrepris, certains de ses griefs n'ayant prétendument pas été traités de manière suffisamment approfondie. Le droit d'être entendu implique certes le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre et la contester utilement s'il y a lieu. Il suffit toutefois que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision; il n'a ainsi pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les arguments invoqués par les parties. Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (cf. **ATF 129 I 232** consid. 3.2 p. 236 et 126 I 97 consid. 2b p. 102). En l'espèce, le Tribunal administratif a motivé sa décision de manière parfaitement convenable et s'est déterminé sur toutes les questions essentielles qu'il avait à trancher, de sorte que le grief ne peut être que rejeté.

3.

3.1 Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. De plus, il ne suffit pas que les motifs de l'arrêt attaqué soient insoutenables, encore faut-il que ce dernier soit arbitraire dans son résultat. Il n'y a en outre pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (**ATF 129 I 8** consid. 2.1 p. 9, 173 consid. 3.1 p. 178, 128 I 273 consid. 2.1 p. 275).

3.2 L'arrêt attaqué n'a pas retenu d'acte illicite à charge du canton. Il n'est pas nécessaire d'examiner les griefs formulés sur ce point par la recourante. En effet, en tout état de cause, les manquements des autorités cantonales ne sauraient être qualifiés de graves, étant rappelé qu'il n'incombait pas au Service des communes de vérifier la matérialité des comptes communaux. De plus, la constatation selon laquelle le canton n'a pas failli à son devoir d'information des communes n'est en tout cas pas arbitraire. Il est vrai que, dans l'application de l'art. 94 LCo, le Service des communes n'a pas fait preuve d'une grande rigueur, voire même a fait montre de laxisme avant 1996. Toutefois, d'un autre côté, la responsabilité des organes communaux est lourde, pour ne pas dire écrasante. En effet, la porte était largement ouverte à tous les abus dès lors que le boursier communal disposait de la signature individuelle sur le compte postal de la Commune; pire, il obtenait sans autre contrôle des ordres de paiement signés en blanc du Syndic, sans que leur utilisation soit ensuite quelque peu sérieusement vérifiée. Quant au contrôle exercé par le Conseil communal et par la Commission financière - si tant est qu'on puisse encore parler de contrôle - il était gravement lacunaire. Il semble du reste que les intéressés se soient contentés des pièces que le boursier voulait bien leur soumettre. Au reste, et de manière

affligeante, les organes communaux n'ont même pas comparé les montants figurant sur les comptes avec les relevés bancaires, tout en attestant que tel avait bien été le cas. S'ils avaient procédé à cette opération, élémentaire même pour le plus modeste des contrôleurs, ils auraient constaté des différences importantes, ce qui aurait permis de démasquer le boursier indélicat. Dans ces conditions, il n'était pour le moins pas arbitraire de retenir, comme l'a fait la décision attaquée, que ces fautes répétées étaient si graves qu'elles interrompaient tout lien de causalité entre un éventuel acte illicite du Service des communes et la survenance du dommage, les manquements éventuels dudit Service passant ainsi totalement à l'arrière-plan. On peut d'autant moins considérer la décision attaquée comme arbitraire que, dans une affaire comportant certaines analogies avec la présente cause, le Tribunal fédéral, statuant avec plein pouvoir d'examen, a considéré que les fautes commises par l'autorité communale concernée étaient à ce point prépondérantes qu'elles interrompaient le lien de causalité avec les manquements que l'on pouvait reprocher à l'autorité cantonale (arrêt 2C.4/2000 du 3 juillet 2003, Munizipalgemeinde Leukerbad c. Kanton Wallis).

4.

Manifestement infondé, le recours doit être rejeté dans la procédure simplifiée de l'art. 36a OJ. L'émolument judiciaire qui sera mis à la charge de la recourante tiendra compte du caractère volumineux du dossier et de la manière de procéder (art. 156 al. 1 en relation avec les art. 153 et 153a OJ). L'Etat de Fribourg n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, vu l'art. 36a OJ, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Un émolument judiciaire de 20'000 fr. est mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie à la recourante, à l'Etat de Fribourg et à la Ière Cour administrative du Tribunal administratif du canton de Fribourg.

Lausanne, le 16 février 2007

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

Le président: Le greffier: