

lère Cour administrative. Séance du 29 janvier 2001. Statuant sur les recours interjetés le 4 décembre 2000 (**1A 00 100** et **1A 00 101**) par **René MÜLLER et Eric BOVET**, à Chénens, représentés par Me Hervé Bovet, avocat à Fribourg, contre la décision prononcée le 27 novembre 2000 par le **Préfet du district de la Glâne; (compétences préfectorales en matière d'élection communale)**

En fait:

- A. Le 23 octobre 2000, le Conseil communal de Chénens a proclamé l'élection de René Müller et Eric Bovet en qualité de conseillers communaux, intervenue sans scrutin le même jour.

Cette proclamation a été affichée au pilier public le 25 octobre 2000, puis publiée dans la Feuille officielle du canton de Fribourg (FO) n° 43 du 27 octobre 2000. A l'occasion de ces publications, la Commune de Chénens a annoncé que l'élection complémentaire du cinquième conseiller communal, encore manquant, aurait lieu le 3 décembre 2000.

- B. Par décision du 27 novembre 2000, le Préfet du district de la Glâne, compétent après que le Préfet du district de la Sarine se soit récusé, a admis un recours interjeté contre la préparation et l'organisation de l'élection complémentaire du 3 décembre 2000. Il a annulé l'élection prévue comme aussi l'élection déjà intervenue de René Müller et Eric Bovet. Enfin, il a ordonné que les mesures prises par le Préfet de la Sarine concernant l'administration de la Commune de Chénens soient maintenues. En substance, il a considéré qu'au vu des circonstances particulières régnant dans cette commune, le délai de dix jours à disposition des citoyens pour proposer des candidats à l'élection complémentaire, délai courant entre la publication dans la FO de la convocation aux urnes et l'échéance pour le dépôt des listes, devait être tenu pour insuffisant.

- C. Par recours séparés du 4 décembre 2000, René Müller et Eric Bovet ont saisi chacun le Tribunal administratif, concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision préfectorale du 27 novembre 2000 et à ce que leur élection tacite soit confirmée. Pour l'essentiel, ils ont fait valoir que le préfet n'était pas compétent pour annuler leur élection, une telle compétence étant, selon la loi, exclusivement réservée au Tribunal administratif.

Par décision du 7 décembre 2000, la Juge déléguée à l'instruction de la cause a joint les deux procédures de recours.

Par arrêt du 28 décembre 2000, le Tribunal administratif a décidé de ne pas retirer l'effet suspensif aux recours de René Müller et Eric Bovet.

- D. Le 20 décembre 2000, la Commune de Chénens a adressé sa détermination circonstanciée et conclu à l'admission des recours.
- E. Le 8 janvier 2001, le Préfet de la Glâne a déposé ses observations et conclu au rejet des recours, dans la mesure du recevable.

A son avis, le Tribunal administratif n'est pas compétent pour se saisir des recours de René Müller et Eric Bovet. En effet, aussi longtemps que perdure le processus électoral, lequel n'est pas interrompu par une élection tacite qui se produit dans l'intervalle, le préfet dispose lui seul de la compétence de trancher, définitivement, toutes contestations relatives à une élection communale en cours. Il serait notamment inadmissible que l'autorité administrative découvre des irrégularités entachant l'élection dans son ensemble mais qu'elle ne puisse plus en corriger les effets que dans le cadre de l'élection encore à venir. Pour le préfet, par ailleurs, les deux recourants doivent être considérés comme de simples citoyens qui ne sont pas plus concernés que d'autres, si l'on se reporte à l'époque où l'irrégularité relevée dans la décision du 27 novembre 2000 a été commise; dans de telles conditions, ils ne disposent pas de la qualité pour recourir, pas plus qu'ils n'avaient à être entendus avant que la décision contestée ne soit rendue. Enfin, le préfet a relevé que le respect du principe de l'autonomie communale ne s'opposait pas, en l'occurrence, à ce qu'il annule l'élection des recourants, compte tenu des motifs qu'il a relevés dans sa décision.

- F. X. et consorts, en qualité de parties intéressées dès lors qu'ils avaient saisi précédemment le préfet du litige, ont adressé leur détermination le 23 janvier 2001. Ils ont conclu à l'irrecevabilité des recours et, subsidiairement, à leur rejet pour des motifs semblables, en substance, à ceux relevés par le Préfet de la Glâne. Se référant en outre aux considérants de la décision contestée - qu'ils reprennent à leur compte - et à la garantie constitutionnelle du respect des droits politiques, ils estiment que c'est à juste titre que l'élection a été annulée.
- G. Par arrêt de ce jour, la Cour de céans a rejeté le recours interjeté, parallèlement, le 27 octobre 2000 par X. et consorts contre l'élection de René Müller et Eric Bovet, et elle en a confirmé la validité.

En droit:

1. a) Déposés le 4 décembre 2000 contre la décision du 27 novembre 2000 du Préfet de la Glâne, les recours de René Müller et Eric Bovet l'ont été dans le délai et les formes prescrits (cf. art. 79 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative: CPJA; RSF 150.1).
- b) Selon 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.

Il est manifeste, en l'espèce, que les recourants sont personnellement atteints par une décision qui annule leur élection avérée en qualité de conseillers communaux. En outre, ils ont un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée, le droit d'être élu étant l'un des aspects des droits politiques garantis par l'art. 34 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, vol. I, n° 568 p. 186).

2. a) A teneur de l'art. 114 al. 1, let. c, CPJA, le Tribunal administratif connaît en dernière instance cantonale, à moins que la loi ne place l'affaire dans la compétence d'une autre autorité, des recours contre les décisions prises par les préfets.
- b) Toutefois, selon l'art. 60 al. 3, let. b, de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1), les contestations relatives à la préparation et l'organisation des votations et des élections, en matière communale, sont tranchées définitivement par le préfet. Ainsi, lorsque le préfet se prononce dans le cadre qui lui est fixé en matière de votations et d'élections communales, la décision qu'il prend est définitive sur le plan cantonal; en conséquence, le contrôle judiciaire par le Tribunal administratif n'en est pas possible.

En revanche, dès le moment où l'autorité administrative de surveillance des votations et des élections communales ne statue pas dans ce cadre précis, rien n'exclut que sa décision soit portée à la connaissance du Tribunal administratif, vu la compétence générale attribuée à l'autorité judiciaire par l'art. 114 al.1, let. c, CPJA. En tous cas, le législateur n'a manifestement pas écarté cette éventualité.

- c) Partant, la question de savoir si le Tribunal administratif est compétent pour statuer dans le cas d'espèce revient, en réalité, à déterminer si le Préfet de la

Glâne est demeuré ou non dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par l'art. 60 al. 3, let. b, LEDP, lorsqu'il a annulé l'élection de René Müller et Eric Bovet.

3. a) A teneur de l'art. 25 LEDP, le préfet surveille l'organisation des votations communales et des élections complémentaires communales (al. 1); il assure le déroulement régulier des votations et des élections dans le district (al. 2).
- b) Selon la jurisprudence, la compétence particulière attribuée au préfet, à l'alinéa 3 de l'art. 60 LEDP- comme aussi à l'art. 25 LEDP - doit être interprétée restrictivement et ne peut logiquement s'appliquer que lorsque la votation ou l'élection est encore en cours, c'est-à-dire à un moment où l'autorité administrative est encore à même de corriger d'éventuelles irrégularités; en revanche, lorsque la votation ou l'élection est terminée et que les résultats sont connus, c'est bien le Tribunal administratif qui est compétent pour connaître des recours électoraux, même si le grief invoqué concerne des opérations antérieures au jour du vote ou de l'élection. Il découle en effet clairement de l'art. 60 al. 2 LEDP que le Tribunal administratif est le juge ordinaire des contestations électorales (à l'exception des élections cantonales visées à l'alinéa 1^{er} de cette disposition; cf. RFJ 1997 339, consid. 1a p. 340).
- c) Par ailleurs, selon l'art. 177 al. 3 LEDP, lorsque le nombre des candidats, dont les noms ont été déposés au secrétariat communal est égal ou inférieur à celui des membres du conseil à élire, ces candidats sont proclamés élus sans scrutin (élection tacite) (...); si après l'élection tacite, l'effectif du conseil communal n'est pas complet, la convocation (au scrutin) est maintenue, mais pour une élection sans dépôt de listes et à la majorité relative.

Le législateur a ainsi prévu que le processus électoral s'étend, au départ, à l'ensemble des sièges à pourvoir. Toutefois, dès que les conditions pour proclamer une élection tacite sont remplies, ce processus se termine puisqu'il a abouti au résultat recherché. Ce résultat est complet lorsque l'effectif communal est reconstitué, ou seulement partiellement complet si certains sièges sont pourvus mais qu'il en reste un ou plusieurs autres à pourvoir. Dans ce dernier cas, seule subsiste encore la convocation initiale au scrutin. En revanche, le processus électoral se scinde pour le reste, le but de l'élection se limitant désormais au complètement des sièges restés vacants. Les modalités du scrutin sont d'ailleurs modifiées, sans dépôt de listes et à la majorité relative, ce qui démontre aussi, au demeurant, que l'élection encore en cours n'a plus de lien en soi avec celle qui a déjà eu lieu.

- d) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, force est dès lors de constater que la proclamation d'une élection sans scrutin met un terme aux pouvoirs de surveillance et de décision du préfet à son propos, et cela même si celui-ci conserve ses pouvoirs dans le cadre d'une l'élection à venir.
4. a) Il n'est pas contesté, en l'occurrence, que les deux recourants ont été proclamés élus par le Conseil communal de Chénens en sa séance du 23 octobre 2000 et que la décision de la commune a été affichée au pilier public le 25 octobre 2000, puis publiée dans la Feuille officielle du canton de Fribourg le 27 octobre 2000. A cette même occasion, la commune a indiqué maintenir la convocation des citoyens de Chénens, arrêtée au 3 décembre 2000, pour procéder à l'élection du conseiller communal devant repourvoir le dernier siège vacant à l'exécutif.

Dans de telles circonstances, il est indéniable que l'élection des deux conseillers communaux a bel et bien eu lieu, et cela même si elle a été contestée par la suite. Le préfet n'aurait d'ailleurs pas pu l'annuler si elle ne s'était pas déjà produite.

- b) A la date où le Préfet de la Glâne a prononcé la décision contestée, seule demeurait en cours l'élection d'un cinquième conseiller communal. Vu le cadre dans lequel s'exerçaient ses pouvoirs à cette époque, son intervention ne pouvait plus avoir d'autre objet que la préparation et l'organisation de cette élection. Par conséquent, s'il devait découvrir des irrégularités qui se seraient produites, cas échéant, dès le début du processus électoral, il ne pouvait plus en corriger les effets que sur le scrutin demeuré sous sa surveillance, à savoir l'élection à venir.
- c) Dans de telles conditions, il s'impose de constater que le Préfet de la Glâne, à la date de sa décision, ne disposait plus d'aucune compétence d'intervention s'agissant de l'élection tacite des deux recourants. Dans la mesure où il a néanmoins décidé d'annuler dite élection, sa décision ne peut en aucun cas être considérée comme définitive sur le plan cantonal, au sens de l'art. 60 al. 3 let. b LEDP.

Partant, en vertu de la compétence générale que confère l'art. 114 al. 1, let. c, CPJA au Tribunal administratif, celui-ci est habilité à connaître des recours de René Müller et Eric Bovet contre la décision préfectorale en cause.

5. a) Pour l'ensemble de ces mêmes motifs, il y a lieu de constater qu'à défaut d'en avoir disposé de la compétence, le préfet ne pouvait pas annuler l'élection de René Müller et Eric Bovet. Dès lors, sa décision du 27 novembre

2000 doit être annulée sur ce point (cf. A. Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 423), et le recours des deux élus admis dans la mesure où ils s'en prennent à l'annulation de leur élection.

- b) La décision préfectorale est maintenue en tant qu'elle concerne l'annulation de l'élection complémentaire du 3 décembre 2000 et le maintien des mesures concernant l'administration de la Commune de Chénens.

**Par ces motifs,
la lère Cour administrative
d é c i d e :**

1. Les recours de René Müller et Eric Bovet sont admis dans le sens des considérants. Partant, la décision prononcée le 27 novembre 2000 par le Préfet de la Glâne, en tant qu'elle annule l'élection de René Müller et Eric Bovet, est annulée.

2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

102.6