

# Les principes du droit administratif

## La décision communale

Formation des élus communaux

Séminaire du 9 mars 2023

—

*Dossier établi par les Préfectures et fondé sur les documents des Préfectures*

Cours donnés par :

M. Christoph Wieland, Préfet du Lac

M. Valentin Bard, Lieutenant de préfet de la Glâne



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

# Table des matières

1	Nature et définition de la décision.....	3
1.1	Décision en tant qu'acte individuel et concret .....	3
1.2	Définition de la décision .....	3
2	Principes essentiels .....	4
2.1	Principes généraux de l'activité des autorités .....	4
2.1.1	Intérêt public (art. 8 al. 1 CPJA).....	4
2.1.2	Légalité (art. 8 al. 2 let. a CPJA).....	4
2.1.3	Egalité de traitement (art. 8 al. 2 let. b CPJA) .....	4
2.1.4	Proportionnalité (art. 8 al. 2 let. c CPJA).....	4
2.1.5	Bonne foi (art. 8 al. 2 let. d CPJA).....	4
2.1.6	Interdiction de l'arbitraire (art. 8 al. 2 let. e CPJA) .....	4
2.1.7	Obligation de rendre une décision dans un délai raisonnable (art. 8 al. 3 CPJA).....	4
2.1.8	Interdiction du formalisme excessif (art. 8 al. 3 CPJA).....	5
2.1.9	Pouvoir d'appréciation (art. 9 CPJA).....	5
2.1.10	Application du droit d'office (art. 10 CPJA) .....	5
2.2	Règles générales de procédure .....	5
2.2.1	Parties (art. 11 ss CPJA) .....	5
2.2.2	Compétence des autorités (art. 15 ss CPJA) .....	5
2.2.3	Récusation (art. 21 ss CPJA).....	5
2.2.4	Délais (art. 27 ss CPJA) .....	6
2.2.5	Procédure écrite (art. 32 ss CPJA) .....	6
2.2.6	Langue (art. 36 ss CPJA) .....	6
2.2.7	Discipline (art. 44 CPJA).....	6
2.2.8	Etablissement d'office des faits (art. 45 CPJA) .....	6
2.2.9	Droit d'être entendu (art. 57 ss CPJA).....	6
3	Contenu de la décision .....	8
3.1	Règles générales.....	8
3.2	Nom de l'autorité qui a statué (art. 66 al. 1 let. a CPJA).....	8
3.3	Nom des parties et de leurs mandataires (art. 66 al. 1 let. b CPJA) .....	8
3.4	Motivation (art. 66 al. 1 let. c CPJA) .....	8
3.5	Dispositif (art. 66 al. 1 let. d CPJA).....	9
3.6	Date et signatures (art. 66 al. 1 let. e CPJA).....	9
3.7	Voies de droit (art. 66 al. 1 let. f CPJA) .....	9
4	Notification de la décision (art. 68 CPJA) .....	11

# 1 Nature et définition de la décision

## 1.1 Décision en tant qu'acte individuel et concret

Contrairement au règlement, qui est un acte normatif général et abstrait, la décision est un acte de souveraineté individuel et concret, qui vise un cas particulier et par lequel un rapport de droit administratif concret, formant ou constatant une situation juridique, est réglé de manière obligatoire et contraignante.

Par acte individuel, il faut entendre un acte qui touche une ou plusieurs personnes déterminées. Par acte concret, il faut entendre un acte qui règle une ou plusieurs situations de fait concrètes.

L'acte individuel et abstrait, soit l'acte qui touche une ou plusieurs personnes déterminées mais qui règle un nombre indéterminé de situations de fait, est de même considéré comme une décision.

Exemple : Alain Verse, Grand Rue 12, 1700 Fribourg, a l'interdiction de conduire un véhicule à moteur.

La distinction entre les actes individuels et concrets et les actes individuels et abstraits présente parfois des difficultés. Cependant, celles-ci n'ont que peu d'incidence dans la mesure où les actes individuels et abstraits sont généralement traités, du point de vue de la procédure et des voies de recours, de la même manière que les actes individuels et concrets.

Une décision peut également se présenter sous la forme d'un acte général et concret. On parle dans ce cas d'une décision de portée générale. Elle règle, certes, un ou plusieurs états de fait concrètement déterminés, mais s'adresse à un cercle indéterminé de personnes.

Exemple : Interdiction générale de circuler sur une rue déterminée.

Dans la mesure où les décisions de portée générale concernent un nombre indéterminé de personnes, elles doivent être portées à la connaissance des administrés par la voie de la publication.

Le présent document traite du type principal de décision qui est celui de la décision individuelle et concrète.

## 1.2 Définition de la décision

L'art. 4 CPJA (code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative ; RSF 150.1) contient une définition légale de la décision, à savoir :

- mesure de caractère obligatoire
- prise dans un cas concret
- en application du droit public
- qui a pour objet :
  - de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations,
  - de constater l'existence, l'inexistence ou le contenu de droits ou d'obligations,
  - de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations.

## 2 Principes essentiels

### 2.1 Principes généraux de l'activité des autorités

Les art. 8 à 10 CPJA contiennent une liste des principes généraux applicables à l'activité administrative et auxquels les autorités doivent particulièrement faire attention, notamment lorsqu'elles rendent des décisions. Il s'agit de principes généraux suivants :

#### 2.1.1 Intérêt public (art. 8 al. 1 CPJA)

L'autorité pourvoit à la réalisation de l'intérêt public, dans le respect des droits des particuliers.

#### 2.1.2 Légalité (art. 8 al. 2 let. a CPJA)

L'activité administrative doit reposer sur une base légale et, partant, être conforme à la loi.

#### 2.1.3 Egalité de traitement (art. 8 al. 2 let. b CPJA)

Les situations semblables doivent être traitées de manière semblable et les situations différentes doivent être traitées de manière différente.

#### 2.1.4 Proportionnalité (art. 8 al. 2 let. c CPJA)

Le principe de proportionnalité, qui s'applique aux décisions, implique qu'il doit exister un rapport pertinent, adéquat et convenable entre les moyens utilisés et le but visé. Le principe de proportionnalité comprend trois éléments, à savoir :

- Aptitude : La mesure doit être propre à atteindre le but visé.
- Nécessité : Entre plusieurs moyens adaptés, la mesure choisie doit porter l'atteinte la moins grave aux intérêts privés.
- Adéquation (proportionnalité au sens étroit) : Il faut un rapport raisonnable entre les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public.

#### 2.1.5 Bonne foi (art. 8 al. 2 let. d CPJA)

Dans le cadre de son activité, l'autorité doit être attentive au principe de la bonne foi et, partant, ne doit pas avoir une attitude contradictoire ou relevant de l'abus de droit.

#### 2.1.6 Interdiction de l'arbitraire (art. 8 al. 2 let. e CPJA)

Le principe de l'interdiction de l'arbitraire découle du principe de la bonne foi. Une décision est considérée comme arbitraire lorsqu'elle viole gravement une règle ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité.

Cependant, pour qu'il y ait arbitraire, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 134 I 263). A ce titre, le fait qu'une autre solution soit envisageable, voire même préférable, ne suffit pas (ATF 131 I 467).

#### 2.1.7 Obligation de rendre une décision dans un délai raisonnable (art. 8 al. 3 CPJA)

L'autorité est tenue de statuer dans un délai raisonnable.

### 2.1.8 Interdiction du formalisme excessif (art. 8 al. 3 CPJA)

L'autorité doit s'abstenir de tout excès de formalisme. Ce principe découle également du principe de la bonne foi.

### 2.1.9 Pouvoir d'appréciation (art. 9 CPJA)

Dans les cas où l'autorité jouit d'un pouvoir d'appréciation, elle est tenue de l'exercer selon des critères objectifs et raisonnables. L'autorité est tenue de prendre la mesure la plus adaptée aux circonstances.

### 2.1.10 Application du droit d'office (art. 10 CPJA)

L'autorité applique le droit d'office. Elle n'est pas liée par l'argumentation juridique des requérants ou des autres parties et ne peut pas non plus se contenter de celle-ci.

## 2.2 Règles générales de procédure

Les art. 11 à 65 CPJA contiennent une série de principes généraux, respectivement de règles de procédure également applicables au prononcé de décisions. Les principales de ces règles sont les suivantes :

### 2.2.1 Parties (art. 11 ss CPJA)

Ont qualité de parties :

- Les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être atteints par la décision en cause ;
- Les autres sujets de droit, organisations et autorités auxquels la loi reconnaît la qualité de parties.

Les parties peuvent se faire représenter dans toutes les phases de la procédure, à moins qu'elles ne doivent agir personnellement en vertu de la loi ou pour les besoins de l'instruction. L'autorité peut exiger du représentant qu'il justifie de ses pouvoirs par une procuration écrite.

### 2.2.2 Compétence des autorités (art. 15 ss CPJA)

Une décision ne peut être rendue que par l'autorité qui en a la compétence. Une décision rendue par une autorité incompétente n'est en effet pas valable.

L'autorité examine d'office sa compétence, laquelle est déterminée par la loi. Si elle tient une autre autorité pour compétente, elle lui transmet aussitôt le dossier et en avise les parties.

L'autorité qui a des doutes sur sa compétence procède à un échange de vues avec l'autorité qu'elle estime compétente. En cas de conflit de compétence entre autorités, le dossier est transmis à l'autorité supérieure concernée.

### 2.2.3 Récusation (art. 21 ss CPJA)

La personne appelée à instruire une affaire, à prendre une décision ou à collaborer à la prise de celle-ci doit se récuser d'office ou sur requête lorsqu'un motif sérieux, de nature à faire douter de son impartialité est constaté.

Les motifs de récusation au niveau communal sont réglés aux art. 65 LCo et 25 à 31 RELCo. Les dispositions du CPJA sont également applicables à titre subsidiaire.

#### 2.2.4 Délais (art. 27 ss CPJA)

Le CPJA contient des règles concernant la computation, l'observation, la prolongation, la suspension et la restitution des délais.

#### 2.2.5 Procédure écrite (art. 32 ss CPJA)

La procédure est écrite. Au besoin, l'autorité peut aussi procéder oralement (interrogatoire des parties ou audition de témoins). Toutefois, les administrés ne peuvent exiger de pouvoir exposer leurs requêtes oralement directement devant l'autorité.

#### 2.2.6 Langue (art. 36 ss CPJA)

En première instance, la procédure se déroule en français ou en allemand, suivant la ou les langues officielles de la commune du canton dans laquelle la partie a son domicile, sa résidence habituelle ou son siège. Lorsque la procédure a un rattachement territorial (par exemple en cas de permis de construire ou d'utilisation du domaine public), elle se déroule dans la ou les langues officielles de la commune où l'objet de la procédure est situé.

Il n'existe aucune obligation pour l'autorité de procéder à la traduction des actes de procédure. Partant, il n'existe aucun droit pour l'administré d'obtenir une telle traduction de la part de l'autorité.

#### 2.2.7 Discipline (art. 44 CPJA)

Les parties et leurs mandataires, ainsi que les tiers qui interviennent dans la procédure, doivent s'abstenir d'enfreindre les convenances et d'user de procédés abusifs. L'autorité peut infliger au contrevenant un blâme ou une amende disciplinaire.

#### 2.2.8 Etablissement d'office des faits (art. 45 CPJA)

L'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties (maxime inquisitoire).

L'autorité apprécie les allégués des parties et les preuves offertes selon sa libre conviction. Cependant, elle ne peut se contenter de suivre les faits ou les preuves présentées sans procéder à des investigations. Mais elle n'est pas obligée d'entreprendre toutes les clarifications possibles pour les intéressés, ceux-ci étant tenus de collaborer à l'établissement des faits lorsqu'ils s'en prévalent ou lorsque la loi impose un devoir plus étendu de renseigner.

#### 2.2.9 Droit d'être entendu (art. 57 ss CPJA)

Les parties, c'est-à-dire le ou les destinataires de la décision et les autres sujets de droit, organisations et autorités auxquels la loi reconnaît la qualité de parties, ont le droit d'être entendues avant qu'une décision ne soit prise. Elles ont le droit d'alléguer des faits, d'offrir des moyens de preuve et d'argumenter en droit sur le contenu et les motifs de la décision. Sauf disposition contraire, elles n'ont pas droit à une audition verbale.

Par exception, l'autorité n'est pas tenue d'entendre les parties avant de prendre :

- une décision incidente non susceptible de recours séparé ;
- une décision susceptible de réclamation ;
- une décision qui admet entièrement les conclusions d'une partie ;
- une mesure d'exécution ;
- d'autres décisions, lorsqu'il y a péril en la demeure.

Mais l'autorité doit respecter le droit d'être entendu dans les cas où elle envisage de rejeter ou de ne pas entrer en matière sur une requête, car il s'agit alors bien de décisions (finales).

S'il y a lieu, l'autorité est en droit de procéder à des inspections des lieux, de mandater des experts ou de procéder à des auditions de témoins. Le droit d'être entendu comprenant également celui de participer à l'administration des preuves, les parties ont notamment le droit de participer aux inspections, de s'exprimer sur les questions à poser aux experts, de prendre connaissance des expertises, de participer à l'audition des témoins et des experts et de poser des questions complémentaires.

Dans les procédures où s'opposent les intérêts de plusieurs parties, comme par exemple les intérêts du demandeur et des opposants dans le cadre d'une demande de permis de construire, chaque partie a le droit de se prononcer sur les allégués et les conclusions des autres parties.

Le droit d'être entendu comprend également le droit de consulter les pièces du dossier et, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, celui d'obtenir les copies de ces pièces contre émolument.

## 3 Contenu de la décision

### 3.1 Règles générales

Selon l'art. 66 CPJA, la décision contient les indications suivantes (cf. chaque point étant précisé ensuite dans les chapitres qui suivent) :

- a) le nom de l'autorité qui a statué, et sa composition s'il s'agit d'une autorité collégiale de la juridiction administrative ;
- b) le nom des parties et de leurs mandataires ;
- c) la motivation ;
- d) le dispositif ;
- e) la date et la signature ;
- f) les voies de droit, soit le moyen de droit ordinaire qui est ouvert, l'autorité compétente pour en connaître et le délai pour l'utiliser.

Une rigueur s'impose quant au contenu d'une décision administrative dans la mesure où la conséquence d'un défaut des éléments de l'art. 66 CPJA est l'annulabilité de la décision. En d'autres termes, le défaut entraîne un vice formel dont l'administré peut se prévaloir. Cela étant, les vices de formalisation ou de notification des décisions sont pour la plupart susceptibles d'être réparés par l'autorité de recours qui pourrait éventuellement suppléer à la carence de l'autorité intimée, en donnant l'occasion au recourant de présenter ses éventuels griefs (effet guérisseur du recours). En revanche, il est peu probable qu'un défaut de motivation de la décision puisse être réparé par l'autorité de recours.

### 3.2 Nom de l'autorité qui a statué (art. 66 al. 1 let. a CPJA)

Une commune n'étant pas une autorité collégiale de la juridiction administrative, ses décisions doivent simplement indiquer le nom de l'autorité qui a statué. Toutefois, l'administré est en droit de connaître la composition de l'autorité administrative qui prend une décision à son sujet, et ce compte tenu des art. 21 ss CPJA relatifs à la récusation. Ce droit ne signifie cependant pas que la composition doit obligatoirement figurer dans la décision attaquée. Il suffit que les noms des membres de l'autorité soient portés à la connaissance de l'administré.

Cette indication est également importante pour déterminer si l'autorité qui a rendu une décision était effectivement habilitée à le faire (arrêt du TF, 27.9.2022, 6B\_1325/2021 et 6B\_1348/2021, consid. 6.1 et réf. cit.). A ce propos, il peut y avoir des conséquences concernant la protection de la bonne foi et le respect des promesses faites par l'autorité.

### 3.3 Nom des parties et de leurs mandataires (art. 66 al. 1 let. b CPJA)

Les personnes qui se voient notifier la décision doivent être clairement mentionnées dans la décision. Il faut ainsi éviter que, lorsqu'une décision concerne plusieurs administrés, l'un d'eux ne soit pas nommé.

### 3.4 Motivation (art. 66 al. 1 let. c CPJA)

Le droit d'obtenir une décision motivée résulte du droit d'être entendu (art. 57 ss CPJA). Il est la preuve que l'auteur de la décision a tenu compte des points soulevés par l'administré (arrêt du TF, 10.10.2022, 1C\_120/2021, consid. 2.1 et réf. cit.).

Plus le pouvoir d'appréciation de l'autorité est large, plus sa motivation doit être approfondie. Il en va de même en fonction du degré de l'éventuelle atteinte aux libertés individuelles. Ainsi, la simple paraphrase de la loi et l'affirmation que les conditions posées par elle sont remplies ne peuvent être considérées comme une motivation suffisante.

Le vice manifeste de motivation de la décision entraîne, en cas de recours, son annulation (arrêt du TF, 8.4.2021, 1C\_443/2020, consid. 3.1). Il est en effet peu probable, comme mentionné ci-avant, que le défaut de motivation puisse être réparé sans autre par des commentaires complets de l'autorité intimée dans le cadre de la procédure devant l'instance de recours. Elle aura toutefois bien évidemment la possibilité de se déterminer sur les motifs du recours et, partant, de motiver la décision attaquée dans le cadre de sa détermination. Le cas échéant, le recourant aura l'opportunité de se prononcer sur cette motivation en vertu de son droit d'être entendu.

En revanche, le devoir de motiver n'est pas illimité. L'autorité n'est pas tenue de prendre positions sur tous les moyens des parties. Il suffit qu'elle s'exprime sur ceux qui sont clairement invoqués et dont dépend le sort du litige. Seuls sont en effet nécessaires et pertinents les arguments qui sont de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la décision, de telle sorte que l'intéressé puisse savoir pour quels motifs elle a été prise et dès lors pour quels motifs il peut la contester (arrêt du TF, 10.10.2022, 1C\_120/2021, consid. 2.1 et réf. cit.).

Finalement, conformément à l'art. 67 CPJA, l'autorité peut renoncer à la motivation lorsqu'une décision fait entièrement droit aux conclusions du requérant et qu'aucune partie ne réclame une motivation ou lorsque des décisions du même genre sont rendues en grand nombre et qu'elles peuvent faire l'objet d'une réclamation (art. 103 CPJA). Tel est par exemple le cas en matière de taxation.

### 3.5 Dispositif (art. 66 al. 1 let. d CPJA)

Il s'agit de la décision en tant que telle de l'autorité car elle énonce de façon concrète la manière dont les droits et obligations sont réglés. Partant, il doit être clairement indiqué afin que l'administré puisse immédiatement se rendre compte dans quel sens l'autorité a tranché sa requête.

L'autorité doit, d'une part, se prononcer sur le fond de la requête et, d'autre part, fixer les montants des frais de procédure. Il faut relever ici que les procédures de réclamation, de rectification et de dénonciation sont gratuites, sous réserve de l'art. 134 al. 1 CPJA.

### 3.6 Date et signatures (art. 66 al. 1 let. e CPJA)

A noter que les art. 27 et suivants du CPJA traitent des délais. Il est en particulier relevé que les délais fixés en jours courent le lendemain du jour de leur communication (art. 27 al. 1 CPJA).

### 3.7 Voies de droit (art. 66 al. 1 let. f CPJA)

S'agissant de la voie de droit, la décision doit clairement indiquer le moyen ordinaire qui est ouvert, l'autorité compétente pour en connaître ainsi que le délai pour l'utiliser.

Le CPJA ne prévoit pas explicitement l'absence de préjudice pour les parties en cas de notification irrégulière. La jurisprudence admet cependant qu'il s'agit là d'un principe général dont le champ d'application n'est pas limité aux lois fédérales (art. 38 PA et 49 LTF ; ATF 123 II 231, consid. 8 ; cf. ég. arrêt du TF, 17.5.2022, 4A\_573/2021, consid. 3 et réf. cit.). Ce principe se déduit directement de celui de la bonne foi qui autorise l'administré (et non pas l'administration) à se fonder sur les déclarations de l'autorité compétente.

En revanche, l'art. 16 al. 2 CPJA prévoit que si la voie de recours indiquée est fautive, il faut, par une transmission ou une conversion de l'acte, faire en sorte qu'il soit traité par l'autorité compétente. De plus, l'art. 28 al. 3 CPJA prévoit clairement que lorsque l'autorité mentionne par erreur un délai plus long que le délai légal, la partie ne subit aucun préjudice si elle a observé de bonne foi le délai indiqué.

Si l'autorité a indiqué une voie de droit qui n'était en réalité pas ouverte, cette indication n'a cependant pas pour effet de créer un recours qui n'existe pas.

Par ailleurs, l'administré ne peut invoquer la protection de sa bonne foi que s'il n'était pas à même, en faisant preuve d'une attention suffisante, de déceler l'inexactitude de l'indication. Si aucune indication

de la voie de droit n'est donnée, on peut attendre de lui qu'il se renseigne auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué.

Une fois le délai de recours écoulé, la seule possibilité de contester une décision est de faire constater sa nullité pour incompétence de l'autorité qui a statué, pour violation des règles essentielles de procédure, pour absence de notification ou encore pour un vice qui empêche le destinataire de se rendre compte que l'acte est une décision émanant d'une autorité.

## 4 Notification de la décision (art. 68 CPJA)

En principe, l'autorité notifie sa décision aux parties par écrit, par la poste, si nécessaire par envoi recommandé, avec ou sans accusé de réception. Lorsque la partie est représentée, l'autorité adresse ses communications au représentant tant qu'elle n'a pas été informée de la fin du mandat (art. 34 al. 2 CPJA).

A noter que les délais fixés en jours commencent à courir le lendemain du jour de leur communication (art. 27 al. 1 CPJA).

Les dispositions légales topiques sont contenues dans les articles suivants :

- Règles relatives à la notification : art. 68 et 69 CPJA ;
- Règles relatives au calcul (computation) des délais : art. 27 à 31 CPJA.