

Procédure Verfahren

ATC (Cour de droit public) du 3 septembre 2025 – A1 24 239

Recours contre une décision de suspension de la procédure et notion de préjudice irréparable

- Le recours déposé contre une décision mentionnée à l'art. 42 LPJA n'est recevable qu'à la condition que la décision entreprise soit de nature à causer un préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA (consid. 3.1).
- Notion de préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA (consid. 3.2).

Beschwerde gegen einen Entscheid zur Sistierung des Verfahrens und Begriff des nicht wieder gutzumachenden Nachteils

- Die Beschwerde gegen einen in Art. 42 VVRG erwähnten Entscheid ist nur zulässig, wenn der angefochtene Entscheid geeignet ist, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 41 Abs. 2 VVRG zu bewirken (E. 3.1).
- Begriff des nicht wiedergutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 41 Abs. 2 VVRG (E. 3.2).

Faits (résumé)

A. X. est en litige avec la commune de A., dont il est un ancien employé. Cette situation donne lieu à de nombreuses procédures administratives, contentieuses ou non, dans le cadre desquelles la commune mandate régulièrement B. pour la représenter.

B. Après avoir sollicité en vain de la commune la révocation du mandat confié à B., X. a saisi le Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS) d'une requête en constatation de l'incapacité de postuler de B., le 23 août 2024.

Trois semaines plus tard, il a demandé la récusation de C., Chef du DSIS, et de D., Secrétaire général du DSIS, ainsi que la transmission immédiate de cette procédure au Département des finances et de l'énergie (DFE).

Le 7 octobre 2024, X. a spontanément adressé une écriture au Conseil d'Etat aux termes de laquelle il réitérait sa requête en constatation de l'incapacité de postuler du 23 août 2024.

Par courrier du 6 novembre 2024, le Conseil d'Etat a informé l'intéressé que le traitement de cette écriture serait suspendu jusqu'à droit connu sur la requête de récusation du 15 septembre 2024 et qu'il en irait de même de toute écriture à venir concernant le même objet.

C. Le 20 novembre 2024, X. a recouru contre cette décision de suspension auprès du Tribunal cantonal.

Considérants (extraits)

3. En second lieu, les autorités cantonale et communale considèrent que le recourant n'aurait pas démontré en quoi la suspension de la procédure serait de nature à lui causer un préjudice irréparable.

A titre liminaire, le Tribunal relève qu'eu égard aux incertitudes que certains arrêts non publiés pourraient susciter concernant les conditions de recevabilité des recours dirigés contre des décisions mentionnées à l'art. 42 LPJA, il s'avère nécessaire de rappeler les principes qui gouvernent la matière (cf. *infra* consid. 3.1 et 3.2) avant de statuer sur ce second motif d'irrecevabilité (cf. *infra* consid. 3.3).

3.1 En vertu de l'art. 41 al. 2 LPJA, les décisions préjudicielles ou incidentes pouvant causer un préjudice irréparable sont susceptibles d'un recours séparé. L'art. 42 LPJA dresse quant à lui une liste de décisions incidentes « *susceptibles d'un recours séparé, dans le sens de l'article 41 alinéa 2 [LPJA]* », dont font partie les décisions de suspension de procédure (let. c).

3.1.1 D'emblée, il y a lieu de constater que l'art. 42 LPJA, dans ses versions française et allemande, n'est pas exempt d'ambiguïté, puisque la formulation utilisée est susceptible de deux interprétations radicalement différentes. La première consiste à retenir que les recours interjetés contre les décisions mentionnées par cette disposition sont soumis, comme le prescrit l'art. 41 al. 2 LPJA, à l'exigence d'un préjudice irréparable. La seconde conduit à considérer que de tels recours, traités dans une disposition distincte, échappent au contraire à cette condition.

Cela étant, sous réserve de l'énonciation des sources d'inspiration de la LPJA dont il sera question plus loin (cf. *infra* consid. 3.1.2), les

travaux parlementaires ne sont guère éclairants sur la manière dont le législateur entendait coordonner ces deux dispositions. Néanmoins, rien dans la systématique de la loi ou sa lettre ne permet de penser qu'il voulait soustraire la recevabilité des recours contre les décisions incidentes mentionnées à l'art. 42 LPJA (disposition spéciale) à la condition du préjudice irréparable valable sans distinction, selon l'art. 41 al. 2 LPJA (disposition générale), pour les « *décisions préjudicielles ou incidentes* ».

En réalité, la référence de la seconde disposition à la première (« *dans le sens de l'article 41 al. 2 [LPJA]* ») atteste au contraire que le législateur ne souhaitait pas, en adoptant l'art. 42 LPJA, soumettre les décisions qui y sont mentionnées à un régime distinct de celui prévu par l'art. 41 al. 2 LPJA. Si tel avait du reste été son intention, le législateur aurait certainement établi une liste exhaustive des décisions échappant à l'exigence générale du préjudice irréparable de l'art. 41 al. 2 LPJA, la liste exemplative de l'art. 42 LPJA (« *notamment* ») s'accommodant en effet mal au caractère exceptionnel qu'il aurait alors entendu conférer à cette disposition. En d'autres termes, la liste exemplative actuelle de l'art. 42 LPJA atteste que, loin de soumettre les décisions mentionnées à un régime dérogatoire, le législateur a simplement voulu énumérer les décisions incidentes les plus fréquentes (LUGON, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administrative, *in* RDAF 1989 I 226, 243).

Ces constats militent donc clairement en faveur de l'assujettissement des recours dirigés contre les décisions mentionnées à l'art. 42 LPJA à l'existence d'un préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA. Au demeurant, c'est bien ainsi qu'ont été interprétées ces deux dispositions aux prémices de leur application, mais également dans des arrêts très récents du Tribunal de céans (RVJ 1978 p. 203 ss et p. 379 ss concernant des arrêts de l'ancien Tribunal administratif cantonal du 28 février 1978, respectivement 22 septembre 1978 ; RVJ 1986 p. 72 ss ; dans le même sens, v. ég. LUGON, *op. cit.*, p. 243 ; ACDP A1 24 188 du 10 décembre 2024 consid. 3 et A1 25 64, A1 25 65 du 9 juillet 2025 consid. 1.3.2). On soulignera d'ailleurs que la même solution avait été retenue s'agissant de l'art. 61 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative bernoise, dont la teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008 était proche de celle des art. 41 et 42 LPJA présentement en cause (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar

zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, n^{os} 4 et 9 *ad* art. 61 VRPG).

3.1.2 La solution qui précède est encore confortée par l'analyse des sources d'inspiration du législateur cantonal.

En effet, selon le message y relatif, tant l'adoption de la LPJA en 1976 que sa modification en 1990/1991 ont été inspirées de la PA de 1968 et de ses modifications subséquentes (cf. Message accompagnant le projet de loi modifiant et complétant la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [ci-après : le message LPJA], Bulletin des séances du Grand Conseil [BSGC], Session ordinaire de novembre 1990, p. 105 et 116). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la systématique des art. 41 et 42 LPJA est directement calquée sur celle des al. 1 et 2 de l'art. 45 aPA, comme on le verra ci-dessous. De même cette inspiration explique-t-elle la substitution, au 1^{er} janvier 1993, de la notion fédérale de « *préjudice irréparable* » à celle de « *préjudice grave* » qui figurait dans la version originelle de l'art. 41 al. 2 LPJA.

Dans ces conditions, il est pertinent de se référer à la PA pour interpréter les art. 41 s. LPJA. Or, jusqu'au 31 décembre 2006, l'art. 45 aPA disposait que seules les décisions incidentes de nature à causer un préjudice irréparable étaient susceptibles de recours (al. 1). Il dressait ensuite une liste exemplative (« *en particulier* ») des décisions considérées comme incidentes et séparément susceptibles de recours (al. 2) – dont la liste de l'art. 42 LPJA constitue en réalité une reprise légèrement adaptée. Cela étant, le Tribunal fédéral a toujours interprété l'art. 45 aPA en ce sens que la recevabilité des recours dirigés contre des décisions incidentes mentionnées à l'al. 2 était conditionnée à l'existence d'un risque de préjudice irréparable au sens de l'al. 1 (ATF 124 V 22 consid. 2a, 120 Ib 97 consid. 1c et 99 Ib 413 consid. 1 et les références citées), ce qui corrobore pleinement la solution retenue au considérant qui précède.

3.1.3 En définitive, le recours interjeté contre une décision mentionnée à l'art. 42 LPJA n'est recevable qu'à la condition que la décision entreprise soit de nature à causer un préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA.

3.2. Faute de définition dans la loi cantonale, il convient encore de bien circonscrire la notion de préjudice irréparable de l'art. 41 al. 2 LPJA.

3.2.1 Avant que ne lui soit substituée la notion de « *préjudice irréparable* » au 1^{er} janvier 1993, l'ancien Tribunal administratif cantonal définissait celle de « *grave préjudice* » comme une « *atteinte (juridique ou de fait) irréversible que subirait une partie si elle ne pouvait attaquer la décision incidente que conjointement avec la décision finale* » (LUGON, *op. cit.*, p. 243 et la réf. cit.). La notion n'était donc pas restreinte au seul préjudice d'ordre juridique, contrairement à l'art. 93 al. 1 let. a LTF (BOVEY, *in* Commentaire de la LTF, 3^e éd. 2022, n° 19 *ad* art. 93 LTF).

La terminologie originelle ayant apparemment donné lieu à quelques difficultés d'application, le législateur a choisi de l'« *adapter [...] aux termes de l'article 45 alinéa 1 PA afin qu'on puisse se référer utilement à la jurisprudence du Tribunal fédéral* » y relative (cf. message LPJA, p. 116). Or, contrairement à ce qui vaut pour l'art. 93 LTF précité, le « *préjudice irréparable* » au sens de la PA n'est pas non plus limité au seul préjudice de nature juridique, puisqu'un simple dommage de fait ouvre la voie du recours (arrêts du Tribunal administratif fédéral B-2834/2025 du 16 juin 2025 consid. 1.1.1, A-4523/2023 du 12 février 2024 consid. 1.3.3 ; BELLANGER, *in* Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n° 9 *ad* art 46 PA).

De ce qui précède, il résulte que, comme l'a déjà jugé le Tribunal de céans a maintes reprises, le préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA peut être de nature juridique, factuelle voire économique et doit naturellement résulter de la décision incidente, envisagée pour elle-même ; il consiste généralement dans le désavantage que subirait le recourant s'il devait attendre la décision finale pour recourir contre la décision incidente litigieuse (RVJ 2015 p. 35 consid. 1.1 ; ACDP A1 23 170 du 16 novembre 2023 consid. 3, A1 22 102 du 22 juillet 2022 consid. 4 et A1 21 182 du 18 mai 2022 consid. 1.1 ; dans le même sens, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4523/2023 précité consid. 1.3.3).

Par ailleurs, à moins que le risque de préjudice irréparable ne soit évident, il appartient au recourant de l'alléguer (ACDP A1 25 64, A1 25 65 précité consid. 1.3.2 s., A1 22 102 précité consid. 3 et A1 14 128 du 5 août 2014 consid. 3 ; v. ég. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4523/2023 précité consid. 1.3.3 ; BELLANGER, *op. cit.*, n° 10 *ad* art. 46 PA ; dans le même sens mais relativement à l'art. 93 LTF, cf. arrêt du Tribunal fédéral 4A_144/2025 du 9 juillet 2025 destiné à la

publication consid. 1.4 ; ATF 148 IV 155 consid. 1.1). Cela vaut en particulier en présence d'une suspension dans l'attente de l'issue d'une autre procédure, susceptible d'avoir un impact important sur la procédure suspendue, puisque la jurisprudence considère que, à lui seul, le retard qui en résulte ne constitue en général pas un préjudice irréparable (ATF 131 V 362 consid. 3.2, 127 V 231 consid. 2a ; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-2834/2025 précité consid. 1.1.2 à cet égard, cf. ég. *infra* consid. 3.2.2).

3.2.2 Se fondant sur la jurisprudence fédérale, le Tribunal de céans a cependant déjà jugé que lorsque le recours est dirigé contre une décision de suspension de la procédure, la condition du préjudice irréparable de l'art. 41 al. 2 LPJA est exceptionnellement inapplicable, si le recourant invoque un déni de justice ou un retard à statuer de ce chef (ACDP A1 22 178 précité consid. 2 et les références citées). En effet, les tribunaux fédéraux renoncent à l'exigence du préjudice irréparable lorsque la suspension a été ordonnée *sine die* ou que la reprise de la procédure dépend d'un événement incertain sur lequel les parties n'ont aucune influence, mais la maintiennent en revanche si la décision de suspension intervient à un stade de la procédure où le principe de célérité n'est manifestement pas violé et que le recourant soulève d'autres griefs (cf. arrêt du Tribunal fédéral 4A_144/2025 précité destiné à la publication consid. 1 et les nombreuses références citées ; ég. BOVEY, *op. cit.*, n° 19 *ad* art. 93 LTF ; arrêt du Tribunal administrative fédéral A-698/2018 du 6 décembre 2018 consid. 2.3 ; BELLANGER, *op. cit.*, n° 18 *ad* art. 46 PA).

Ici aussi, il appartient au recourant de motiver l'existence d'un risque de violation du principe de célérité, à défaut de quoi la jurisprudence s'en tient à l'exigence d'un risque irréparable (ACDP A1 14 128 précité consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 5A_263/2021 du 18 mai 2021 consid. 1.1.1 et 2C_908/2020 du 23 mars 2021 consid. 1.2.2). Dans ce cadre, il faut garder à l'esprit que le risque de violation du principe de célérité ne peut s'appréhender à l'aune de règles strictes, mais dépend des circonstances concrètes du cas (arrêt du Tribunal fédéral 1C_647/2024 du 12 juin 2025 consid. 4.1). Sur la base des principes qui précèdent, le Tribunal fédéral a ainsi jugé irrecevable un recours interjeté contre une décision de suspension de la procédure, faute pour l'intéressé d'avoir étayé la violation du principe de célérité alléguée, en se référant par exemple à la durée de la procédure passée et à venir (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1063/2020 du 4 janvier 2021 consid. 2).

3.3. En l'espèce, l'objet de la présente procédure est strictement circonscrit au bien-fondé de la décision prononcée par le Conseil d'Etat le 6 novembre 2024, qui ordonne la suspension de la procédure en constatation de l'incapacité de postuler introduite le 23 août 2024, jusqu'à droit connu sur la requête de récusation déposée à l'encontre de C. et D. S'agissant d'une décision incidente au sens de l'art. 42 al. 1 let. c LPJA, la recevabilité du recours interjeté à son encontre est donc subordonnée à la démonstration que cette décision entraîne un risque de violation du principe de célérité (cf. *supra* consid. 3.2) ou, à défaut, un risque de préjudice irréparable (cf. *supra* consid. 3.1).

3.3.1 Aux termes de son mémoire de recours, au demeurant intitulé « *Recours pour déni de justice* », X. invoque la violation potentielle du principe de célérité. Sous le titre « *I. Recevabilité* », il allègue disposer d'un « *intérêt manifeste à ce que sa cause ne soit pas ralentie jusqu'au moment où la question de [la] récusation [sera] tranchée* », précisant que cela « *pourrait prendre du temps* », voire même « *être long en fonction de la décision et d'un éventuel recours* ». Il se prévaut encore d'un « *intérêt manifeste à ce que la question de la révocation de B. soit tranchée au plus vite au vu des conflits d'intérêts massifs qui minent cet[te] étude et que les procédures qu'il a initiées auprès du Conseil d'Etat ne soient pas ralenties sans raison* ». Il ajoute qu'eu « *égard à la date de la décision [...] du 10 novembre 2014, il serait de bon ton que cette affaire suive un cours diligent [...]* ». Dans ses déterminations complémentaires, le recourant a encore souligné que la commune refusait systématiquement de statuer sur ses demandes et qu'il était inacceptable de perdre encore plus de temps.

Contrairement à ce que suggère X., le risque de violation du principe de célérité en lien avec le traitement de la requête en constatation de l'incapacité de postuler du 23 août 2024 n'apparaît pas « *manifeste* », loin s'en faut. Partant, il lui appartenait de motiver l'existence de ce risque.

Or, le Tribunal relève que son argumentation sur ce point s'apparente plutôt à une pétition de principe qu'à une démonstration, sur la base d'éléments tangibles, attestant un risque crédible de retard indu de la procédure. L'intéressé n'indique en effet pas les circonstances concrètes susceptibles d'étayer son propos, telles que la date de sa requête en constatation de l'incapacité de postuler, respectivement de récusation, la durée écoulée depuis lors, la durée prévisible avant

l'obtention d'un prononcé à leur sujet ou encore les indices dont on pourrait légitimement déduire que les procédures subiront des attermolements injustifiés. Au surplus, la suspension est exclusivement justifiée par l'attente de l'issue de la requête de récusation. Or, rien ne laisse penser que le Conseil d'Etat ne statuera pas rapidement à ce sujet, ce que le recourant n'entreprend pas non plus de démontrer sur la base d'éléments concrets. Il n'y a dès lors pas lieu de douter que sa requête sera traitée dans le respect du principe de célérité. Ce d'autant plus qu'elle est désormais limitée à la seule récusation du secrétaire général, le Conseiller d'Etat qu'elle visait aussi ayant quitté ses fonctions (sur cette question, cf. ég. *infra* consid. 4).

Faute d'avoir démontré l'existence d'un risque de violation du principe de célérité, la recevabilité du recours de X. est donc soumise à l'exigence que la décision entreprise puisse lui causer un préjudice irréparable.

3.3.2 Le recourant ayant omis de motiver ce point dans son mémoire de recours, il a néanmoins remédié à cette carence dans ses déterminations du 14 janvier 2025.

Sur environ six pages, il a ainsi exposé « *les préjudices irréparables commis à [son] encontre* ». Force est toutefois de constater que les préjudices allégués ne résultent pas de la décision de suspension litigieuse, pourtant seuls pertinents pour trancher la question du risque de préjudice irréparable au sens de l'art. 41 al. 2 LPJA. Ils ont en réalité trait à des événements excédant clairement l'objet du présent litige, intervenus dans le cadre des multiples procédures ayant, depuis 2016, opposé ou opposant encore les participants à la présente procédure.

Il n'en va pas différemment lorsque le recourant affirme qu'il « *pourrait subir des dommages irréparables si B. devait, par ses conseils, faire prendre de nouvelles décisions irrégulières à la commune* ». Outre que l'utilisation du conditionnel révèle d'emblée qu'il s'agit là de pures conjectures, le recourant impute de surcroît la survenance des dommages invoqués, au demeurant non définis, aux effets d'hypothétiques décisions communales erronées à venir, prises sur la base des conseils de B. Quoi qu'en dise l'intéressé, cette argumentation en cascade se révèle cependant impropre à étayer, de manière crédible, l'existence d'un risque de préjudice irréparable du fait de la suspension litigieuse.

4. A la lumière des considérants qui précèdent, le recourant échoue à établir le risque de violation du principe de célérité ou de préjudice irréparable résultant de la décision de suspension attaquée, ce qui conduit à l'irrecevabilité de son recours.