

Est **irrecevable** le recours tendant à obtenir la constatation de la nullité du rapport du conseil communal intérimaire, qui porte, selon le recourant, gravement atteinte à sa personnalité. C'est bien plutôt par la voie de l'action selon l'art. 28a CC – qui permet à la victime d'une atteinte illicite à sa personnalité (cf. art. 28 CC) de faire cesser cette atteinte, d'en constater le caractère illicite et de demander qu'une rectification ou que le jugement soit communiqué à des tiers ou publié – que le recourant doit agir contre le ou les auteurs d'une atteinte illicite à sa personnalité (cons. 3.3).

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Maillard, Président,
Viscione et Abrecht.
Greffier : M. Ourny.

Participants à la procédure

A.,
représenté par Me Alain Ribordy, avocat,
recourant,

contre

Préfet du district de la Sarine,
Grand-Rue 51, 1700 Fribourg,

Objet

Droit de la fonction publique (condition de recevabilité),

recours contre le jugement de la Ire Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg du 16 juillet 2020 (601 2020 20).

Faits :

A.

A.a. Par décision du 17 janvier 2018, le Préfet du district fribourgeois de la Sarine (ci-après: le Préfet) a instauré un conseil communal intérimaire pour assurer la gestion de la commune de U. afin de garantir le bon fonctionnement et la stabilité de la commune, à la suite de plusieurs démissions de conseillers et employés communaux. Ensuite d'un rapport du conseil communal intérimaire du 17 septembre 2018, le Préfet a décidé le 9 octobre 2018 de maintenir la mesure prononcée le 17 janvier 2018 et de confirmer dans leur fonction les conseillers communaux intérimaires.

A.b. Par décision du 5 décembre 2018, le Préfet a ordonné l'ouverture d'une enquête administrative concernant le fonctionnement de l'ancien conseil communal de U. et a nommé un enquêteur. Le 30 octobre 2019, ce dernier a mis en consultation ses conclusions sous la forme d'un rapport provisoire auprès de toutes les personnes concernées, dont A., ancien syndic de la commune de U., lequel a déposé des déterminations. Le rapport final a été remis au Préfet le 16 décembre 2019.

A.c. Le 18 décembre 2019, le Préfet a rendu une ordonnance de clôture d'enquête administrative. Il y constatait des dysfonctionnements et des irrégularités non qualifiés, ainsi que des tensions au sein du conseil communal. Toutefois, au vu des circonstances, notamment en raison du fait que l'essentiel des membres du conseil communal en fonction lors de la période couverte par l'enquête avait démissionné depuis lors, il a estimé que la poursuite du mandat du conseil communal intérimaire devait suffire à maintenir le calme et la sécurité jusqu'à l'entrée en fonction, au 1er janvier 2020, des nouvelles autorités de la commune fusionnée. Le dispositif de cette ordonnance était le suivant:

- "1. L'enquête administrative ouverte le 5 décembre 2018 concernant le fonctionnement de l'ancien Conseil communal de U. est close;
2. La dénonciation de Me B. du 6 décembre 2018 pour le compte de C. est transmise au Ministère public, comme objet de sa compétence;
3. Le mandat de Conseillers communaux ad interim de D., E. et F. prendra fin le 31 décembre 2019 à minuit;
4. Les frais de l'enquête administrative, à la charge de la Commune de U., font l'objet d'une ordonnance séparée;
5. La présente décision est communiquée [...] par recommandé, avec une copie du rapport final: [à huit destinataires] [...]"

B.

A. a recouru auprès du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg contre cette ordonnance, en concluant à l'annulation du chiffre 1 de son dispositif, à la nullité du "chiffre 2 Tensions personnelles" du rapport du conseil communal intérimaire du 17 septembre 2018 et au renvoi de la cause au Préfet pour corrections et compléments du rapport d'enquête du 16 décembre 2019, avec publication d'un nouveau communiqué de presse, dans le sens des considérants. Le Préfet a conclu à l'irrecevabilité du recours.

Par jugement du 16 juillet 2020, la Ire Cour administrative du Tribunal cantonal a déclaré le recours irrecevable. Elle a considéré en bref que la transmission au Ministère public de la dénonciation du 6 décembre 2018 constituait la seule mesure prise par le Préfet dans son ordonnance de clôture d'enquête administrative. Pour le reste, l'ordonnance se contentait de constater des dysfonctionnements et irrégularités non qualifiés au sein du conseil communal, ainsi que des tensions entre ses membres, mais elle ne prononçait aucune mesure à l'encontre des membres du conseil communal alors en fonction et en particulier du recourant. Celui-ci n'avait ainsi pas d'intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de cette ordonnance. Il ne pouvait pas non plus, par le biais de son recours, s'en prendre au rapport d'enquête du 16 décembre 2019 - dont le contenu portait selon lui atteinte à sa réputation professionnelle et à sa considération sociale - dès lors que celui-ci ne faisait pas l'objet du dispositif de l'ordonnance attaquée. En outre, ce rapport ne constituait pas une décision et le recourant avait pu se déterminer à son propos.

C.

A. interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement, en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour qu'elle entre en matière sur son recours dirigé contre l'ordonnance préfectorale du 18 décembre 2019.

Il n'a pas été ordonné d'échange d'écritures.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office (art. 29 al. 1 LTF) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 144 II 184 consid. 1 p. 186; 143 IV 357 consid. 1 p. 358).

2.

2.1. Selon l'art. 83 let. g LTF, en matière de rapports de travail de droit public (lorsque, comme en l'espèce, la question de l'égalité des sexes n'est pas en cause), le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions qui concernent une contestation non pécuniaire. Une affaire doit être considérée comme pécuniaire dès lors qu'elle a un but économique et que son objet peut être apprécié en argent (arrêts 8C_531/2019 du 17 décembre 2019 consid. 1.2; 8C_389/2016 du 20 juillet 2017 consid. 1.1). Une contestation portant sur la protection de la personnalité sur le lieu de travail est de nature non pécuniaire (arrêt 8D_5/2013 du 27 janvier 2014 consid. 2.3; THOMAS HÄBERLI, in Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3e éd., 2018, n° 170 ad art. 83 LTF); il en va notamment ainsi de l'action en constatation ou en cessation d'une violation des droits de la personnalité, sauf si seuls des dommages-intérêts sont réclamés (AUBRY GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014, n° 102 ad art. 83 LTF).

2.2. La notion de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF doit être comprise dans un sens large et s'applique à tous les rapports de travail qui ne sont pas fondés sur le droit privé; ce qui importe, c'est que l'intéressé soit engagé et rétribué par l'État (ou une commune) et soumis à un pouvoir disciplinaire (arrêts 8D_2/2016 du 6 décembre 2016 consid. 1.2; 8C_220/2010 du 18 octobre 2010 consid. 1.1 et les références). Cette notion comprend aussi les membres des autorités publiques, en particulier les magistrats et les juges (arrêt 8C_495/2011 du 13 décembre 2011 consid. 1.1, à propos justement d'un ancien membre de l'exécutif d'une commune; arrêt 8D_2/2016 précité consid. 1.2 et les références).

2.3. L'arrêt attaqué a été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. En effet, selon la loi cantonale fribourgeoise sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo; RS/FR 140.1), la surveillance générale des communes et des associations de communes incombe au préfet (art. 146 al. 1 LCo). Celui-ci peut, sur dénonciation ou d'office, ouvrir une enquête à l'égard du conseil communal ou de l'un de ses membres (art. 151a LCo). En cas d'urgence, il prend les mesures provisoires qui permettent d'assurer la gestion de la commune ou de l'association de communes (art. 151c al. 1 LCo). Au terme de l'enquête, il peut prendre les mesures prévues par l'art. 151c al. 2 LCo. En l'espèce, le Préfet a ouvert le 5 décembre 2018 une enquête concernant le fonctionnement de l'ancien conseil communal de U., qu'il a close par ordonnance du 18 décembre 2019 sans prononcer aucune mesure à l'encontre des membres du conseil communal et en particulier du recourant, lequel avait d'ailleurs démissionné de sa fonction de syndic le 3 novembre 2017.

2.4. Il ressort des conclusions prises par le recourant devant le Tribunal cantonal et de la motivation de son recours en matière de droit public qu'il entend uniquement obtenir la constatation de la nullité du rapport du conseil communal intérimaire du 17 septembre 2018, qui porte selon lui gravement atteinte à sa personnalité, ainsi que des compléments et corrections du rapport d'enquête du 16 décembre 2019 sur des points qui portent selon lui aussi atteinte à sa personnalité. Il s'agit donc d'une contestation non pécuniaire, de sorte que le recours en matière de droit public est irrecevable.

3.

3.1. Selon la jurisprudence, l'intitulé erroné d'un recours ne saurait nuire à son auteur, pour autant que toutes les conditions formelles de la voie de droit appropriée soient remplies et que la conversion du recours soit possible (ATF 138 I 367 consid. 1.1 p. 370; 134 III 379 consid. 1.2 p. 382). Dans la mesure où les griefs de violation des droits constitutionnels invoqués et motivés par le recourant - violation de l'art. 9 Cst. (prohibition de l'arbitraire), de l'art. 8 CEDH (droit au respect de la vie privée) et de l'art. 25a (recte: 29a) Cst. (garantie de l'accès au juge) - peuvent être soulevés par la voie du recours constitutionnel subsidiaire (art. 116 LTF), il y a lieu d'examiner si les autres conditions de recevabilité d'un tel recours sont remplies en l'espèce.

3.2. La qualité pour former un recours constitutionnel subsidiaire suppose un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (art. 115 let. b LTF). Les intérêts invoqués par le recourant doivent être protégés soit par une règle du droit fédéral ou du droit cantonal, soit directement par un droit fondamental spécifique (ATF 136 I 323 consid. 1.2 p. 326; 133 I 185 consid. 4 p. 191), par opposition à des droits constitutionnels non spécifiques comme l'interdiction de l'arbitraire, qui ne peut être invoquée que si les normes visées accordent à l'intéressé un droit ou servent à protéger ses intérêts prétendument lésés (ATF 145 I 239 consid. 5.3.3 p. 247; 138 I 305 consid. 1.3 p. 308).

3.3. En l'espèce, en tant que le recourant se plaint d'une application arbitraire du droit cantonal de procédure, il n'invoque aucune norme qui lui accorderait un droit ou servirait à protéger ses intérêts prétendument lésés par le prononcé d'irrecevabilité de son recours cantonal. Les conclusions dudit recours tendaient en effet à faire constater la nullité du "chiffre 2 Tensions personnelles" du rapport du conseil communal intérimaire du 17 septembre 2018 et à obtenir des corrections et compléments du rapport d'enquête du 16 décembre 2019, et ce au motif que ces deux rapports porteraient atteinte à la personnalité du recourant. Or on ne voit pas sur quel fondement juridique la cour cantonale aurait pu, dans le cadre d'un recours contre une ordonnance prononçant la clôture sans suite d'une enquête, constater la nullité du rapport du conseil communal intérimaire ou ordonner des corrections et compléments du rapport d'enquête. C'est bien plutôt par la voie de l'action selon l'art. 28a CC - qui permet à la victime d'une atteinte illicite à sa personnalité (cf. art. 28 CC) de faire cesser cette atteinte, d'en constater le caractère illicite et de demander qu'une rectification ou que le jugement soit communiqué à des tiers ou publié - que le recourant doit agir contre le ou les auteurs d'une atteinte illicite à sa personnalité. Cela étant, les griefs de violation de l'art. 8 CEDH et de l'art. 29a Cst. tombent à faux, dans la mesure où le recourant peut agir en protection de sa personnalité devant le juge civil.

3.4. Il résulte de ce qui précède que le recours serait également irrecevable en tant que recours constitutionnel subsidiaire, faute d'intérêt juridique à l'annulation ou à la modification du jugement attaqué.

4.

Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Ire Cour administrative du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg.

Lucerne, le 3 décembre 2020

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

Le Greffier : Ourny