

BGE BGE 98 Ia 467 vom 1. Januar 1972

Bundesgericht (BGE), 1972-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_98_Ia_467

FR: BGE BGE 98 Ia 467 du 1 janvier 1972

IT: BGE BGE 98 Ia 467 del 1 gennaio 1972

Regeste

Regeste Willkür. Amtsenthebung eines Lehrers. 1. Darf der Regierungsrat selber materiell entscheiden, wenn er, auf Beschwerde hin, den Entscheid einer vorschriftswidrig besetzten Gemeindebehörde aufhebt? (Erw. 3). 2. Darf ein Lehrer, der auf Ende der Kündigungsfrist (und unter Weiterbezahlung des Gehalts während dieser Frist) seines Amtes enthoben wird, angewiesen werden, den Unterricht in der Gemeinde wegen Zerstörung des Vertrauensverhältnisses sofort abubrechen? (Erw. 4). 3. Der Grundsatz der Nichtrückwirkung wird nicht verletzt, wenn der Regierungsrat die Kündigungsfrist mit dem vorausgegangenen Entscheid der Gemeinde beginnen lässt, obwohl er diesen Entscheid aufgehoben und in der Sache selber entschieden hat (Erw. 6).

Regeste Arbitraire. Résiliation des fonctions d'un instituteur. 1. Le Conseil d'Etat peut-il statuer lui-même sur le fond lorsqu'il annule, sur recours, la décision d'une autorité communale composée irrégulièrement? (consid. 3). 2. Peut-on mettre fin aux fonctions d'un instituteur pour le terme du délai de résiliation (avec droit au traitement pendant ce délai), tout en lui ordonnant de cesser immédiatement son enseignement dans la commune, les relations de confiance étant rompues? (consid. 4). 3. Il n'y a pas de violation du principe de la non-rétroactivité dans le fait que le Conseil d'Etat retient, comme point de départ du délai de résiliation, la date de la décision communale antérieure, alors même qu'il a annulé cette décision et statué lui-même sur le fond (consid. 6).

Regesto Arbitrio. Destituzione d'un insegnante. 1. Può il Consiglio di Stato decidere sul merito quando annulla, in sede di ricorso, una decisione di un'autorità comunale composta irregolarmente? (consid. 3). 2. Ove sia stato posto termine alle funzioni di un insegnante, con effetto alla scadenza del periodo di preavviso (e con diritto allo stipendio durante tale periodo), può essergli ordinato di cessare immediatamente la sua attività didattica nel comune, per essere venute meno le relazioni di fiducia? (consid. 4). 3. Il principio della non retroattività non è violato nel caso in cui il Consiglio di Stato considera quale inizio del termine di preavviso la data della deliberazione comunale anteriore, pur avendola esso annullata e deciso nel merito (consid. 6).

Erwägungen

E. 1

(Procédure).

E. 2

Le recourant allègue, à titre préjudiciel, la violation de l'autonomie communale, en soutenant que le Conseil d'Etat s'est arrogé un pouvoir - le droit de résilier les fonctions d'un instituteur - réservé exclusivement à l'autorité scolaire par l' art. 88 LEP . En principe, le recourant a qualité pour soulever un tel grief (RO 94 I 131, 91 I 412). Cependant, comme le

Tribunal fédéral ne peut examiner que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des dispositions sur l'autonomie contenues dans une loi ou un règlement (RO 97 I 513 consid. 2, 521 s. et les arrêts cités), le grief de violation de l'autonomie communale se confond avec celui d'application arbitraire de l' art. 88 LEP .

E. 3

Le recourant conteste que le Conseil d'Etat ait été compétent pour prononcer lui-même, en statuant sur un recours, la résiliation prévue par l' art. 88 LEP . a) Il est vrai que le texte de l' art. 88 LEP met dans la compétence de l'autorité scolaire la résiliation, pour justes motifs, des fonctions d'un instituteur. Mais cette même disposition réserve le recours au Conseil d'Etat. Or, le recourant n'a pas cité de disposition légale qui ne donnerait au Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre la décision d'une autorité communale, qu'un simple pouvoir de cassation et qui l'empêcherait de statuer lui-même sur le fond lorsqu'il annule la décision communale. En l'absence d'une disposition légale expresse sur ce point, il n'est pas arbitraire d'admettre que le Conseil d'Etat peut rendre lui-même une nouvelle décision, en tout cas lorsque l'affaire s'y prête et qu'elle est en état d'être jugée au fond. Il est d'autant moins arbitraire de le faire que l'art. 6 de la loi sur les communes (LC), du 21 décembre 1964, place les communes "sous la surveillance directe du Conseil d'Etat" et que l'art. 9 LC, s'il prévoit que le Conseil d'Etat peut inviter une autorité communale à retirer une décision illégale ou manifestement contraire à l'intérêt général ou même à l'annuler lui-même en cas de refus, réserve expressément les cas de recours prévus par la législation cantonale: bien que cette disposition ne soit ni très explicite, ni très claire, on peut admettre qu'en cas de recours, elle permet a contrario au Conseil d'Etat d'aller plus loin que la simple annulation d'une décision. D'autre part, la décision attaquée a, en quelque sorte, substitué de nouveaux motifs de droit à la décision précédente; or la substitution de motifs par une autorité de recours n'est pas exclue en principe sous l'angle de l' art. 4 Cst. (cf. RO 96 I 549 consid. 3). Par ailleurs, l' art. 90 LEP donne au Conseil d'Etat le droit de prononcer lui-même directement la suspension, la destitution et le retrait du droit d'enseigner dans les écoles publiques. Il n'est pas arbitraire d'en déduire, en vertu du principe in majore minus, qu'il peut également prononcer lui-même la résiliation lorsqu'il est saisi par voie de recours. b) Quoiqu'il en soit, les circonstances de l'espèce justifient la façon de procéder du Conseil d'Etat, ou tout au moins la mettent à l'abri du reproche de violation de l' art. 4 Cst. Le Conseil d'Etat a reconnu que la Commission scolaire de Z., composée de trois membres alors que l'art. 31 de la loi sur les communes du 21 décembre 1964 a porté le nombre minimum de membres à cinq, n'était pas régulièrement composée pour rendre sa décision; il a dès lors annulé cette décision. S'il avait renvoyé l'affaire à la Commission scolaire pour qu'elle statue à nouveau dans sa composition régulière, il aurait fallu que l'autorité de nomination (savoir le Conseil général, art. 25 ch. 1 lettre b LC) procède d'abord à la nomination de deux nouveaux membres de ladite commission. Intervenant en vue de la nouvelle décision à prendre au sujet de l'instituteur - alors qu'elle doit se faire normalement au début de chaque période administrative, pour quatre ans (art. 25 ch. 1 lettre b LC) -, une telle nomination n'aurait pas manqué d'éveiller le soupçon BGE 98 Ia 467 S. 472 de partialité. Il était dès lors particulièrement opportun que le Conseil d'Etat, qui avait relevé "le climat troublé de la commune de Z. et la double fonction de conseiller communal et d'instituteur assumée par le recourant", statue lui-même sur le fond; le recourant a d'autant moins de raisons de s'en plaindre que cette décision lui est plus favorable que la précédente. D'autre part, les autorités communales avaient clairement fait savoir, dans leur lettre au Département du 10 décembre 1971, que leur position resterait

inchangée, en dépit d'un recours. Il apparaissait donc que la seule façon de faire adopter la solution jugée convenable par le Conseil d'Etat était qu'il statue lui-même sur le fond.

E. 4

Le recourant relève que, si le Conseil d'Etat s'est appuyé sur l'art. 88 LEP pour résilier son contrat d'engagement, on ne sait en revanche pas sur quelle disposition légale il s'est fondé pour lui interdire d'exercer son activité scolaire à Z. dès le 1er décembre 1971, alors que l'art. 88 LEP subordonne la résiliation pour justes motifs à un avertissement de six mois au moins. Il faut noter à ce propos que la résiliation pour justes motifs prenait effet au 1er juin 1972, ce qui veut dire que le recourant avait droit à son traitement jusqu'à cette date. D'autre part, il conservait le droit de faire valoir ses titres d'enseignement dans toutes les autres localités du canton; il pouvait notamment faire acte de candidature lors des prochaines mises au concours d'avril et de mai 1972. Ainsi ses intérêts pécuniaires et professionnels étaient sauvegardés au maximum. En raison de l'état de tension créé dans la commune par les pamphlets du recourant, qui "a mis en péril le déroulement de son activité pédagogique en soulevant contre lui toute une partie de la population communale", comme le relève le Conseil d'Etat dans la décision attaquée, on conçoit facilement que la reprise de l'activité pédagogique du recourant à l'école de Z. devait être évitée, pour le bien même des élèves. En évoquant une autre affaire de résiliation des fonctions d'un instituteur, où l'autorité de recours avait relevé l'analogie entre le droit cantonal et les dispositions du CO sur le congé dans le cadre du contrat de travail, le Conseil d'Etat a peut-être entendu s'inspirer également de la pratique courante en droit privé où l'employeur congédie un employé avec effet immédiat, mais lui paie le salaire complet dû pendant le délai de résiliation. BGE 98 Ia 467 S. 473 Si l'application des règles de droit privé à la résiliation d'un contrat régi par le droit public est discutable, elle n'est cependant pas insoutenable et échappe en tout cas au reproche d'arbitraire. Du moins le recourant n'a-t-il pas cité de disposition légale neuchâteloise qui interdise une telle manière de faire ou garantissexpressément à un fonctionnaire, outre son droit au traitement - non contesté en l'espèce -, le droit d'exercer effectivement, pendant la durée du délai de résiliation, la fonction pour laquelle il avait été engagé. La mesure décidée en l'espèce représente en quelque sorte un moyen terme entre la solution de l'art. 88 et celle de l'art. 90 LEP. Si elle n'est pas prévue expressément par la loi, elle n'est pas non plus prohibée. Se révélant au surplus la mesure la plus opportune, elle résiste au grief de violation de l'art. 4 Cst.

E. 5

Le recourant soutient également que la décision attaquée viole le principe de la proportionnalité des mesures administratives. Il invoque expressément à cet effet l'arrêt publié au RO 81 I 239, où le Tribunal fédéral a annulé la révocation prononcée contre un fonctionnaire par la Direction générale des CFF et transformé cette révocation en une mise au provisoire avec déplacement dans une autre fonction. Il faut relever tout d'abord que le Tribunal fédéral était alors saisi d'un recours de droit administratif contre une décision frappant un fonctionnaire fédéral, qu'il disposait donc d'un pouvoir de libre examen et qu'il devait assurer la juste application du droit fédéral, tandis qu'en l'espèce, il lui incombe simplement d'examiner si une décision cantonale appliquant le droit cantonal est compatible avec l'art. 4 Cst. Or on constate qu'en l'espèce le Conseil d'Etat a également remplacé une décision de révocation par une décision de résiliation pour justes motifs, avec droit au traitement pendant six mois et possibilité de faire acte de candidature dans d'autres communes, ce qui se rapproche d'une mesure de déplacement dans une autre fonction. La

référence à l'arrêt cité ne fournit donc pas d'argument déterminant en faveur de la thèse du recourant. Quant à l'avertissement qui devrait précéder la mesure prise pour qu'elle respecte le principe de la proportionnalité, la décision attaquée relève qu'il n'y a pas eu d'avertissement formel de la part de la Commission scolaire; mais, dans leur lettre commune du 1er décembre 1971 au Département de l'instruction BGE 98 Ia 467 S. 474 publique, les autorités communales (savoir: la Commission scolaire, le Conseil communal et le Conseil général) font état de divers avertissements donnés sans succès à l'instituteur X., aussi bien par l'inspecteur scolaire que par elles-mêmes. Il y a tout lieu de croire que X. a reçu des avertissements; du moins n'est-il pas arbitraire de l'admettre. Quoi qu'il en soit, la décision attaquée ménage au maximum - on l'a vu ci-dessus - les intérêts tant pécuniaires que professionnels du recourant. Comme, après l'envoi des pamphlets, il était exclu d'envisager que le recourant poursuive son activité à l'école de Z., cette décision apparaît comme la mesure la moins sévère qui pouvait être prise pour la sauvegarde des intérêts généraux de la commune et des élèves, d'une part, et de ceux du recourant, d'autre part. Le grief de violation du principe de la proportionnalité doit ainsi être rejeté.

E. 6

Le recourant allègue encore que la décision attaquée viole le principe de la non-rétroactivité des décisions administratives. Sans doute la décision attaquée date-t-elle du 21 mars 1972. Mais elle a été prise à la suite du recours formé contre la décision du 1er décembre 1971. Il ne pourrait éventuellement s'agir de rétroactivité que si la première décision avait été nulle de plein droit. Or, selon la doctrine et la jurisprudence, même la décision prise par une autorité composée irrégulièrement n'est en principe pas nulle de plein droit, mais seulement annulable (cf. IMBODEN, *Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung*, 3e éd., no 326 II; GRISEL, *Droit administratif suisse*, p. 199 ss., 205). Le recourant n'a pas prétendu que seraient réalisées en l'espèce les conditions posées par la doctrine pour qu'une telle décision puisse être déclarée, exceptionnellement, nulle de plein droit. Il a d'ailleurs lui-même implicitement admis qu'elle était simplement annulable, puisque son recours au Conseil d'Etat tendait expressément à l'annulation de la décision de la Commission scolaire du 1er décembre 1971. Comme c'est cette dernière date, et non pas une date antérieure, qui a été prise par le Conseil d'Etat comme point de départ du délai de résiliation, le grief de violation du principe de la non-rétroactivité des décisions administratives se révèle mal fondé.

E. 7

Avant de rendre la décision attaquée, le Conseil d'Etat BGE 98 Ia 467 S. 475 a donné au recourant la possibilité de compléter son recours et lui a remis le dossier de l'affaire pour lui permettre de faire part de ses observations. Il a ainsi réparé les éventuelles violations de règles de procédure dont le recourant aurait pâti. D'autre part, comme il annulait la décision de la Commission scolaire et statuait lui-même sur le fond, il n'avait pas besoin d'examiner les autres moyens de preuve invoqués par le recourant en vue de l'annulation de ladite décision. Le grief de violation du droit d'être entendu est également mal fondé. Dispositiv

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.