

BGer 2P.183/2002 vom 10. April 2003

Bundesgericht, 2003-04-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.183_2002

FR: TF 2P.183/2002 du 10 avril 2003

IT: TF 2P.183/2002 del 10 aprile 2003

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 177 consid. 1 p. 179, 46 consid. 1a p. 48; 128 II 66 consid. 1 p. 67, 56 consid. 1 p. 58 et les références).

E. 1.1

Selon l' art. 88 OJ , le recours de droit public est ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés. Le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général ou ne visant qu'à préserver des intérêts de fait est en revanche irrecevable (ATF 126 I 43 consid. 1a p. 44; cf. également ATF 126 I 81 consid. 3b p. 85). Sont des intérêts personnels et juridiquement protégés ceux qui découlent d'une règle de droit fédéral ou cantonal ou directement d'une garantie constitutionnelle spécifique, pour autant que les intérêts en cause relèvent du domaine que couvre ce droit fondamental. La protection contre l'arbitraire inscrite à l' art. 9 Cst. (cf. art. 4 aCst.) - qui doit être respectée dans toute activité administrative de l'Etat - ne confère pas à elle seule la qualité pour agir au sens de l' art. 88 OJ (ATF 123 I 41 consid. 5b p. 42/43; 122 I 44 consid. 2b et 3b/bb p. 45-47; 121 I 267 consid. 2 p. 268/269 et les références citées).

Sur le fond, la procédure engagée par le recourant tend à faire constater la nullité de la démission qu'il a remise le 28 février 2002 à son employeur ou, ce qui revient au même, à faire admettre qu'il était en droit de révoquer cette démission; de l'issue de cette procédure dépend donc pour lui la possibilité d'être réintégré dans le statut de fonctionnaire et d'exercer les droits qui y sont attachés. Dans cette mesure, le recourant dispose d'un intérêt personnel, actuel et juridiquement protégé à faire annuler la décision litigieuse.

E. 1.2

Formé pour violation des droits constitutionnels, le recours est, pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi contre une décision finale rendue en dernière instance cantonale; il est donc en principe recevable (cf. art. 84 al. 1 lettre a, 86 et 89 OJ).

E. 2.1

Aux termes de l'art. 29 LJPA, est une décision sujette à recours toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet soit de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (lettre a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (lettre b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (lettre c).

L'art. 87 Statut a la teneur suivante:

"Les fonctionnaires peuvent se démettre en tout temps de leurs fonctions moyennant un avertissement donné trois mois à l'avance.

Tant que l'intérêt de l'administration ne s'y oppose pas, l'autorité de nomination peut toutefois accepter une démission donnée pour un terme plus court.

Dans des cas exceptionnels et pour d'impérieux motifs d'intérêt public, elle peut exiger du démissionnaire qu'il reste en fonctions jusqu'à l'engagement d'un remplaçant qualifié, mais pendant six mois au maximum."

E. 2.2

Dans la mesure où la démission donnée par le recourant respectait le délai de préavis de trois mois prévu à l'art. 87 al. 1 Statut, le Conseil d'Etat a estimé qu'elle n'avait pas besoin d'être acceptée par l'employeur pour déployer ses effets. Aussi bien la lettre du 26 mars 2002 par laquelle le Chef de Service confirmait qu'il acceptait cette démission était sans effet sur la situation juridique du recourant et n'avait, pour cette raison, pas valeur de décision au sens de l'art. 29 LJPA.

Le recourant réfute ce raisonnement. Se référant à la doctrine (Peter Hänni, *La fin des rapports de service en droit public*, in: RDAF 1995 p. 407 ss, 424; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4ème éd., Bâle 1991 no 3161), il soutient que la démission d'un fonctionnaire en cours de période administrative exige "que l'employeur prenne une décision à effet constitutif, laquelle doit être considérée formellement comme la révocation de l'acte administratif qui a créé le rapport de service". Il en veut pour preuve que l'art. 87 al. 3 Statut permet à l'autorité de nomination, sous certaines conditions, de contraindre un démissionnaire à rester en fonction jusqu'à l'engagement d'un remplaçant qualifié, pour une durée de six mois au maximum.

E. 2.3

Il est certain qu'en règle générale, la démission d'un fonctionnaire en cours de période administrative (résiliation extraordinaire) suppose, pour prendre effet, une décision d'acceptation de l'autorité de nomination. La doctrine est sur ce point unanime (cf. les auteurs précités auxquels on ajoutera: Minh Son Nguyen, *La fin des rapports de service*, in: Thomas Poledna/Peter Helbling, *Personalrecht des öffentlichen Dienstes*, Berne, 1999, p. 419 ss, 424; Ulrich Häfelin/Georg Müller, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 4ème éd., Zurich 2002, no 1565; Pascal Mahon, *Le statut des fonctionnaires fédéraux entre révision partielle et révision totale*, in: *Le Travail et le droit*, Fribourg 1994, p. 29 ss, 56; Pierre Moor, *Droit administratif*, Berne 1992, vol. III, p. 252; André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 510). Le Tribunal fédéral en a jugé de même dans un arrêt récent du 15 février 2001 (cas 2A.303/2000, consid. 4a) qui concernait l'ancienne loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (StF), abrogée avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2003, de la Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (LPers; RS 172.220.1; cf. art. 39 al. 1 LPers).

E. 2.4

Dans le canton de Vaud, d'après la réglementation ici applicable, les fonctionnaires sont, en règle générale, d'abord nommés à titre provisoire durant une année, après quoi l'autorité de nomination doit, pour la fin du plus prochain semestre civil, ou bien procéder à leur nomination définitive, ou bien résilier leur engagement en observant un délai d'un mois pour la fin d'un mois (cf. art. 12 Statut). La législation vaudoise ne prévoit donc pas de

période administrative. Par ailleurs, ainsi qu'on l'a vu, les fonctionnaires vaudois peuvent se démettre en tout temps de leurs fonctions, moyennant un avertissement donné trois mois à l'avance (cf. art. 87 al. 1 Statut). Compte tenu de ces particularités, on peut se demander si, en droit de la fonction publique vaudois, la démission d'un fonctionnaire doit, pour prendre effet, nécessairement être acceptée par l'autorité de nomination au moyen d'une décision sujette à recours, tout comme dans les systèmes prévoyant une période administrative ou si, au contraire, une telle acceptation n'a qu'une valeur purement déclarative et n'est pas assimilable à une décision attaquable. La première hypothèse semble la plus conforme à l'esprit du système, notamment si l'on considère que, comme le fait remarquer le

recourant, l'autorité de nomination peut exceptionnellement, à certaines conditions particulières (cf. art. 87 al. 3 Statut), prolonger de six mois au maximum la durée de l'engagement d'un fonctionnaire démissionnaire, ce qui ne peut évidemment se faire qu'au moyen d'une décision sujette à recours.

Quoi qu'il en soit, le point peut rester indéci, car la présente procédure trouve son origine dans la demande du recourant, présentée les 12/14 mars 2002, tendant à révoquer sa démission ou, du moins, à en faire constater la nullité en raison d'un vice grave du consentement. Or, le refus opposé par l'autorité de nomination en réponse à une telle demande constitue une décision sujette à recours d'après l'art. 29 lettre c LJPA; en conséquence, le Chef du Département ne pouvait pas, comme il l'a fait, tirer argument de l'absence de décision attaquable pour déclarer irrecevable le recours dont il était saisi. Dans la mesure où l'autorité intimée a confirmé le bien-fondé du motif d'irrecevabilité retenu par la première instance cantonale de recours, sa décision ne résiste donc pas à l'examen.

Cela étant, lorsque le Tribunal fédéral est saisi, comme en l'espèce, d'un recours de droit public fondé sur l'art. 9 Cst., c'est seulement si la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance est insoutenable dans son résultat qu'il s'en écartera, le fait qu'une autre solution paraisse simplement concevable, voire même préférable, n'étant pas considéré comme arbitraire (cf. ATF 127 I 60 consid. 5a p. 70; 125 I 166 consid. 2a p. 168 et la jurisprudence citée). Il s'impose donc d'examiner si la motivation - subsidiaire - du Conseil d'Etat portant sur le fond de la cause est susceptible de justifier, dans ses conséquences, la décision entreprise.

E. 3

Du moment que son offre de démissionner avait été acceptée par l'employeur, le recourant ne pouvait en principe plus décider de la retirer unilatéralement (cf. Peter Hänni, *Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz*, Zurich 2002, p. 554; Grisel, loc. cit. p. 510); en d'autres termes, sa démission n'était plus révocable, comme l'a jugé à bon droit l'autorité intimée (cf. p. 7 de la décision attaquée, consid. V), à moins qu'elle ne fût entachée de vices de procédure ou de la volonté, comme allégué dans le recours.

E. 3.1

Le recourant se prévaut de l'application arbitraire des art. 84 et 89 ss Statut, au motif que "ces dispositions ne permettent pas de suivre d'autres procédures que celles qu'elles organisent, en particulier elles excluent qu'un fonctionnaire puisse être poussé à la démission." Il soutient également qu'il revient, en vertu de l'art. 91 al. 3 Statut, à la seule autorité de nomination, à l'exclusion du Directeur des MAPs ou du Chef du Service pénitentiaire, d'accepter la démission d'un fonctionnaire au lieu de le renvoyer pour justes motifs.

Ces critiques sont dénuées de fondement.

D'une part, s'il est vrai que les art. 89 et 90 Statut règlent les modalités du renvoi pour justes motifs, on ne voit pas en quoi - et le recourant ne le dit pas - elles interdiraient à l'administration d'exposer à un fonctionnaire soupçonné d'une faute grave les possibilités qui s'offrent à lui pour parer à une procédure de suspension et de renvoi. Pourvu que cela se fasse dans le respect des garanties et des principes constitutionnels qui régissent l'activité administrative, en particulier celui de la bonne foi, un tel procédé apparaît au contraire adéquat, puisqu'il permet aux parties de s'épargner les inconvénients d'une procédure administrative (notamment son retentissement au sein du service ou dans les médias ainsi que, en cas de contestation, sa prévisible longueur et l'incertitude quant à son issue); des arrangements de ce genre sont du reste usuels dans la pratique, aussi bien dans le secteur privé que dans la fonction publique.

D'autre part, l'art. 91 al. 3 Statut ne concerne que le "fonctionnaire qui se trouve dans les conditions de l'article 71 (Statut)", soit lorsque son poste est supprimé ou que son licenciement est dû à des justes motifs indépendants de sa volonté. Or, tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Au surplus, l'autorité intimée a exposé que, conformément à l'art. 67 de la loi vaudoise du 11 février 1979 sur l'organisation du Conseil d'Etat, le Chef du Département avait délégué à ses chefs de service la compétence de prendre acte des démissions (décision attaquée, p. 5 consid. II e). Le Chef du Service pénitentiaire était par conséquent bien habilité à accepter la démission du recourant, en application de l'art. 87 al. 2 Statut (cf. aussi l'art. 6 al. 2 Statut).

E. 3.2

Se référant aux art. 19 ss CO, généralement applicables par analogie aux relations fondées sur une décision administrative ou un contrat de droit administratif (cf. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, 2^{ème} édition, Berne 2002, p. 320 s. et 390 ss, et les références citées), le recourant soutient également que l'autorité aurait "consciemment exploité sa détresse" et l'aurait "poussé à la démission" d'une manière dolosive voire constitutive d'une crainte fondée. Tel qu'il ressort notamment du procès-verbal de la séance du 28 février 2002, le déroulement des événements ne permet toutefois pas de retenir que l'intéressé aurait subi des pressions inadmissibles de la part de ses supérieurs avant de faire le choix de démissionner. A cet égard, il s'impose d'emblée de constater que, contrairement à ce qu'allègue le recourant, le délai d'une heure qui lui a été donné à l'issue de la séance précédant sa démission n'était pas destiné à le faire "revenir sur sa décision", mais simplement à lui permettre de faire un choix définitif allant dans le sens soit d'une confirmation de son choix initial, soit d'un autre choix (cf. p. 2, 2^{ème} paragraphe du procès-verbal précité).

Certes, l'intéressé a été informé du fait que, s'il ne démissionnait pas, il serait immédiatement suspendu de ses fonctions jusqu'à droit connu sur l'issue de la procédure pénale; il a également été rendu attentif au fait que son traitement risquait, durant cette période, de ne plus lui être versé, selon la décision qui serait prise à ce sujet par le Conseil d'Etat. Il n'y a toutefois là rien de critiquable, du moment que ces informations lui étaient assurément utiles pour faire son choix en connaissance de cause et qu'elles n'apparaissent nullement inexactes au vu des dispositions légales applicables (cf. art. 84 al. 1 et 2 Statut). On ne saurait donc dire que le recourant se serait trouvé dans un cas d'erreur essentielle (cf. art. 23 à 27 CO), encore moins qu'il aurait été amené à démissionner en raison d'un

comportement dolosif de l'autorité (cf. art. 28 CO). Quant à la crainte fondée (cf. art. 29 CO), elle suppose, entre autres conditions, l'existence d'une "menace dirigée sans droit" contre la partie dont le consentement est prétendument vicié (cf. ATF 111 II 349 consid. 2 p. 350 s.). Or, on peine à voir, en l'occurrence, en quoi les propos de l'autorité auraient revêtu le caractère d'une menace, un simple rappel des dispositions légales applicables en cas d'échec d'une solution transactionnelle ne constituant pas un cas de crainte fondée (pour comp., Pierre Moor, op. cit., p. 392, et les références citées). Au surplus, à supposer qu'il faille tenir l'existence d'une menace pour avérée, il est pour le moins douteux que celle-ci fût proférée sans droit, surtout si l'on considère que le recourant n'a nullement cherché à établir, durant la procédure - tant cantonale que fédérale -, la fausseté des allégations à la base des faits qui lui étaient reprochés, ni même à en relativiser le contenu ou la portée.

E. 3.3

Le recourant reproche également à l'autorité de lui avoir présenté la situation d'une manière unilatérale et de l'avoir mis en situation de stress, faisant implicitement valoir qu'il n'a pas bénéficié d'une procédure équitable (cf. art. 29 al. 1 Cst.).

Comme on l'a vu, l'autorité s'est essentiellement bornée à exposer au recourant ce qui allait se passer, au vu des dispositions légales applicables, si une procédure de renvoi était ouverte à son encontre. Par ailleurs, le Directeur des MAPs a expressément rendu attentif l'intéressé au droit qu'il avait de déposer plainte pénale contre son accusatrice s'il savait, "au plus profond de sa conscience", que les accusations portées contre lui n'étaient pas fondées. Cela démontre que l'information qu'il a reçue n'était pas aussi partielle et partielle qu'il veut bien le dire. C'est, par ailleurs, de manière tout aussi infondée qu'il se plaint de ce que la direction ne lui aurait pas expliqué que, s'il était finalement lavé de tout soupçon, les traitements qui auraient, par hypothèse, été suspendus durant la procédure pénale, lui auraient été rétroactivement payés; une telle conclusion tombe en effet sous le sens et n'avait donc raisonnablement pas à être expressément précisée.

En revanche, il est exact de dire que le délai de réflexion d'une heure accordé au recourant à l'issue de la séance pour faire son choix définitif était bref; pour autant, il n'était cependant nullement négligeable. En outre, si le recourant jugeait ce délai insuffisant, il devait immédiatement le faire savoir à ses supérieurs et demander qu'un temps de réflexion plus long lui soit octroyé, faute de quoi il était présumé s'accommoder de celui mis à sa disposition; il est en effet communément admis que, conformément au principe de la bonne foi, le droit de se prévaloir des garanties procédurales se périmé lorsque des vices touchant le déroulement de la procédure sont invoqués tardivement (cf. ATF 119 Ia 221 consid. 5a p. 228 s.; 124 I 121 consid. 2 p. 123). Or, bien qu'il ait eu la possibilité de le faire, à aucun moment le recourant n'a contesté la procédure suivie et, plus précisément, le temps mis à sa disposition, ni lorsque le délai de réflexion d'une heure lui a été imparti, ni même à l'issue de ce délai lorsqu'il a téléphoné au Directeur des MAPs pour lui faire part de son intention de revenir sur sa décision initiale et de démissionner pour le 31 mai 2002.

Là encore, les griefs invoqués s'avèrent par conséquent mal fondés.

E. 4

Il suit de ce qui précède que le recours est mal fondé dans son ensemble.

Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

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