

VD_OMNI GE.1992.0037 vom 2. Februar 1993

VD Tribunal cantonal, 1993-02-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1992.0037

FR: VD_OMNI GE.1992.0037 du 2 février 1993

IT: VD_OMNI GE.1992.0037 del 2 febbraio 1993

Regeste

c/DIPC | Les règles attributives de compétences administr. sont en principe impératives. Le Cons. Etat n'est pas autorisé à déléguer au DIPC la compétence de nommer les membres du corps enseignant de l'Uni (art. 45 LUL).

Erwägungen

E. 33

LUL). Conformément à l'art. 45 LUL, la compétence de nommer les membres du corps enseignant (premiers assistants et assistants diplômés exceptés) ainsi que les professeurs invités, appartient au Conseil d'Etat. Le DIPC engage les premiers assistants et les assistants diplômés (art. 46 LUL). Invité à se prononcer sur sa compétence pour nommer une agrégée de faculté, le Chef du Département de l'instruction publique et des cultes a exposé que par décision du 23 septembre 1983, modifiée le 23 avril et le 14 novembre 1986, le Conseil d'Etat lui avait délégué la compétence de nommer les professeurs assistants, agrégés, maîtres assistants et lecteurs à l'Université. Il n'a en revanche pas expliqué comment cette délégation de compétence se conciliait avec le texte clair de l'art. 45 LUL.

4. a) Les règles attributives de compétence sont en principe impératives. En matière de décisions (au sens technique), la répartition des compétences telle qu'elle est fixée par une loi ou une ordonnance s'impose, sauf si une disposition spéciale ou une norme générale prévoit la faculté d'y déroger (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. III, ch. 1.2.2.4, p. 18; dans le même sens, Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4ème éd., n. 2545, p. 530). L'autorité que la loi désigne comme compétente n'est pas autorisée à déléguer son pouvoir de décision à une autre instance, que ce soit de manière générale ou dans un cas particulier. Ceci vaut aussi bien pour les compétences administratives qui ont trait à l'exercice de la puissance publique, que pour les autres (Imboden/Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrecht-sprechung*, Nr. 141 B I, p. 1045-6; ZBl 1981 p. 219). Plus nuancé, un arrêt relativement ancien du Tribunal fédéral admet cependant que la délégation n'est exclue que s'il ressort de la loi que l'organe désigné comme compétent, et aucun autre, doit exercer la tâche en question; à défaut d'une telle restriction, le transfert de compétence administrative serait autorisé (ZBl 1965 p. 481). Bien entendu, la délégation est admissible lorsque la loi l'autorise expressément (Moor, loc. cit.; Knapp, loc. cit.). b) L'art. 66 de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) contient une telle autorisation; il dispose en effet : " Les départements règlent les affaires qui leur ressortissent en vertu de la loi et celles que le Conseil d'Etat les a chargés de liquider". Reste à déterminer la portée de cette habilitation : aa) L'octroi d'un pouvoir de décision à une autorité subordonnée est une dérogation au principe de la collégialité du gouvernement; il ne peut par conséquent être admis sans réserve. Certaines tâches doivent rester de la compétence exclusive du gouvernement; ce sont notamment : la préparation des lois et

l'élaboration des ordonnances; la préparation du budget; la rédaction de rapports de gestion et de rapports spéciaux répondant à des interventions parlementaires; la nomination des commissions et des hauts fonctionnaires; l'établissement de circulaires et de directives importantes; les dispositions administratives et les mesures d'espèce d'une portée particulière (Hangartner, *Die Leitung der öffentlichen Verwaltung*, in ZBl 70 p. 417 ss). Par analogie avec les principes admis en matière de délégation législative, le transfert de compétence doit en outre être circonscrit dans son objet, son but et son étendue. bb)

L'application de l'art. 66 LOCE ne soulève pas difficulté lorsque la tâche à déléguer ressortit au Conseil d'Etat en vertu de la règle générale posée par l'art. 53 de la Constitution ou en vertu de la LOCE elle-même. Mais lorsqu'une loi spéciale attribue expressément une tâche au Conseil d'Etat, celui-ci peut-il encore la transférer ? La réponse variera selon la position doctrinale adoptée (v. lit. a ci-dessus); elle sera négative si l'on suit la doctrine dominante, pour qui une norme attributive de compétence, à moins de contenir une réserve expresse, doit avoir une valeur absolue (v. Imboden/Rhinow, loc. cit.). Si l'on s'en tient au principe plus modéré appliqué par le Tribunal fédéral, la délégation ne sera exclue que si cela résulte de la loi spéciale. Les deux points de vue se rencontrent dans la pratique vaudoise. Outre les décisions susmentionnées concernant la nomination de certains membres du corps enseignant de l'Université, on peut citer à l'appui d'une interprétation très souple des normes attributives de compétence les décisions du Conseil d'Etat - du 8 juillet 1970 déléguant au chef du Département des finances la compétence d'autoriser l'expropriation lorsque les intéressés n'ont pas fait opposition ou l'ont retirée en cours de procédure (dérogation à l'art. 7 de l'ancienne loi du 22 novembre 1917 sur l'expropriation pour cause d'intérêt public), - du 21 septembre 1990 chargeant la Conservation de la faune de prendre les mesures prévues par l'art. 57, al. 2, de la loi du 28 février 1989 sur la faune, - du 4 juillet 1983 déléguant au chef du Département de la prévoyance sociale et des assurances la compétence d'approuver les règlements communaux prévus à l'art. 19 de la loi du 28 novembre 1916 sur le service de défense contre l'incendie, - du 10 janvier 1992 déléguant au chef du Département de la justice, de la police et des affaires militaires la compétence d'allouer une récompense à un tiers qui a contribué de manière déterminante à prévenir une grave infraction ou en découvrir l'auteur (dérogation à l'art. 7 al. 2 de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale). En revanche, les 15 projets de loi soumis au Grand Conseil en février 1972 afin de transférer certaines compétences du Conseil d'Etat aux départements fournissent un exemple d'interprétation stricte des règles de compétence. On a notamment jugé nécessaire de modifier la loi sur les communes pour attribuer au Département de l'intérieur et de la santé publique le pouvoir d'approuver l'autorisation générale d'acquérir des immeubles donnée par le conseil communal à la municipalité. Selon la loi du 31 août 1906, les caisses locales d'assurances mutuelles contre les pertes de bétail étaient soumises à la surveillance " du Conseil d'Etat et spécialement du Département de l'intérieur"; en fait, ce dernier exerçait seul la surveillance; là aussi on a estimé qu'il fallait modifier la loi. On est même allé jusqu'à ancrer dans des lois formelles l'attribution aux départements de certaines compétences qui, jusque-là, appartenaient au Conseil d'Etat en vertu non pas d'une disposition spéciale, mais en raison de la règle générale de l'art. 53 de la Constitution (v. les modifications du 23 février 1972 de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile et de la loi sur les routes). Plus récemment (et contrairement à ce qui avait été fait en 1970 avec la loi de 1917) la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation a été modifiée pour faire passer du Conseil d'Etat au Département des finances la compétence de statuer sur l'intérêt public de l'expropriation (v. loi du 26 septembre 1989, RLV 1989 p.

374). Le statut des fonctions publiques cantonales a également été modifié le 12 septembre 1984 pour permettre au Conseil d'Etat de déléguer plus largement que ne le permettait déjà l'art. 6 al. 2 le pouvoir de nommer des fonctionnaires. Dans ce domaine particulier on observera en outre que le législateur a expressément autorisé la délégation de compétence dans certaines hypothèses (art. 6 al. 2, 28 al. 1 et 53 al. 4), ce qui plaide a contrario pour son exclusion dans les autres cas. c) Il résulte de ces exemples que les cas dans lesquels le Conseil d'Etat s'est considéré comme autorisé à déroger, par de simples décisions générales non publiées, à des dispositions légales lui attribuant nommément certaines compétences administratives, demeurent isolés; on ne saurait en faire une règle. Au contraire, les modifications législatives intervenues à de nombreuses reprises pour permettre de transférer à un département un pouvoir décisionnel appartenant au Conseil d'Etat, montrent que le législateur a reconnu le caractère impératif des normes attributives de compétence. On peut en déduire qu'en droit administratif vaudois, la délégation de compétence administrative doit obéir aux principes suivants : - Lorsque la loi spéciale charge le Conseil d'Etat d'une tâche déterminée, on présupera qu'il s'agit d'une compétence exclusive. Son transfert à une autorité subordonnée exigera la modification de la loi. - Lorsque le Conseil d'Etat est compétent en vertu de son pouvoir général d'exécution et d'administration, il peut se décharger de certaines affaires, conformément à l'art. 66 LOCE. - La délégation générale, qui constitue une règle d'organisation, fera l'objet d'un règlement ou d'un arrêté (dans ce sens, Moor, loc. cit.). On réservera la forme de la décision aux cas dans lesquels le Conseil d'Etat charge exceptionnellement un département de liquider une affaire particulière.

5. En l'espèce, la LUL distribue clairement les compétences respectives du Conseil d'Etat et du Département de l'instruction publique et des cultes, que ce soit sur le plan réglementaire (art. 8) ou administratif (art. 45, 46, 50, 64 al. 3, 67 al. 2, 69 al. 1, 70, 73 al. 3, 81 al. 2, 87 al. 2, 95, 97, 98). Il n'y a aucun motif de reconnaître à ces règles un caractère dispositif, notamment pas aux art. 45 et 46. Prise au mépris de ces dispositions, auxquelles le Conseil d'Etat n'avait pas le pouvoir de déroger comme il l'a fait, la décision attaquée doit être annulée. 6.

Dans la mesure où la décision attaquée est annulée en raison de l'incompétence de l'autorité intimée, le Tribunal administratif ne peut que renvoyer la cause à l'autorité compétente pour en connaître. Il n'est pas concevable qu'il statue à la place de celle-ci, d'autant moins qu'il s'agit ici du Conseil d'Etat, dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours sur le plan cantonal. Dès lors, à supposer qu'elle soit recevable, la conclusion tendant à la réforme de la décision attaquée en ce sens que la recourante soit nommée professeur ordinaire, doit être rejetée. Il en va de même de la conclusion subsidiaire tendant au maintien du traitement annuel brut perçu par la recourante durant l'année académique 1991/1992. Quant à la conclusion très subsidiaire concernant le versement d'une indemnité à la recourante, elle est irrecevable (art. 1er, al. 3 LJPA).

7. Les considérants qui précèdent conduisent à une admission très partielle du recours. Dans ces circonstances, les frais de procédure peuvent être laissés à la charge de l'Etat qui, en contrepartie, ne versera pas de dépens à la recourante.