

VD_OMNI GE.1992.0090 vom 17. Dezember 1992

VD Tribunal cantonal, 1992-12-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1992.0090

FR: VD_OMNI GE.1992.0090 du 17 décembre 1992

IT: VD_OMNI GE.1992.0090 del 17 dicembre 1992

Regeste

c/Mun. Corsier | En l'absence de disposition expresses contraires, la mise à la retraite anticipée d'un fonctionnaire ne dépend pas de l'existence de motifs précis.

Erwägungen

E. 2

et 15 al. 1er du statut). Chacune des parties peut ainsi exercer ce qu'en droit privé on appellerait un droit formateur. L'idée est ici de permettre tant à l'intéressé qu'à l'autorité de nomination de profiter d'un régime de prévoyance professionnelle très favorable quant à l'âge limite pour mettre fin à des rapports de service que l'on ne veut pas prolonger. Les motifs guidant celui qui fait usage de cette faculté ne sont pas déterminants, dans la mesure où l'art. 14 du statut n'en fait pas une condition de validité de la démarche. Il en résulte que, lorsqu'il s'agit - comme en l'espèce - d'une autorité publique, celle-ci dispose d'un pouvoir discrétionnaire ou encore, selon la terminologie allemande, de libre appréciation (ATF 91 I 75; Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, No 158 et ss, plus précisément No 161). Mais, même lorsqu'elle jouit d'un pouvoir discrétionnaire, l'autorité n'est pas libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut, comme on l'a vu ci-dessus (cons. 2), ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (Knapp, op cit., No 163 et ss). L'exercice d'un contrôle judiciaire dans ce cadre-là garde tout son sens, même si le juge administratif doit alors observer une très grande retenue dans l'examen de la manière dont l'administration a exercé ses prérogatives (Tribunal administratif, arrêt du 25 septembre 1992, GE 92/017, considérant 1.2). C'est dès lors sous cet angle extrêmement restreint que la décision de la Municipalité de Corsier doit être examinée, notamment quant aux motifs qui ont amené cette autorité à la prendre. (TA, arrêt GE 91/038 du 17.11.92).

5. L'argumentation du recourant consiste à soutenir que le principe de la mise à la retraite anticipée, tel qu'il est prévu par l'art. 14 al. 2 du statut, est incompatible avec le système général de la fonction publique; qu'il est arbitraire; et qu'il viole le principe de la garantie des droits acquis, en tout cas dans la mesure où il ne prévoit pas une indemnisation de l'intéressé lorsque celui-ci subit, comme en l'espèce, des conséquences financières graves. Est également invoqué le grief de détournement de pouvoir dans la mesure où il est reproché à la municipalité intimée d'avoir indûment utilisé la voie de la mise à la retraite au lieu de prononcer un renvoi pour justes motifs ou une révocation disciplinaire. 5.1

Selon la jurisprudence, les prétentions des fonctionnaires, notamment sur le plan financier, ne deviennent des droits acquis que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux modifications légales, ou lorsqu'on été données des assurances précises à l'occasion d'un engagement individuel.

En-dehors de là, la situation des fonctionnaires ne constitue pas un droit acquis même si elle doit alors être protégée contre les mesures du législateur par l'interdiction de l'arbitraire et l'obligation de respecter le droit à l'égalité (sur tous ces points, voir ATF 117 V 229, plus spécialement 235, considérant 5 b, et les références citées). Ces principes s'appliquent sans autre à l'exercice du pouvoir réglementaire par les autorités communales. Le recourant qui n'a reçu aucune assurance précise quant à sa pension ne peut donc prétendre que la modification, en 1989, du statut des fonctionnaires communaux a porté atteinte à ses droits acquis parce que comportant - tout au moins selon lui - un changement de régime, notamment en ce qui concerne l'âge de la retraite. On est typiquement en présence d'un changement de la réglementation générale applicable à tous les fonctionnaires de la commune. 5.2

L'argument du recourant n'est pas davantage pertinent lorsqu'il soutient que les dispositions du statut du personnel communal sont lacunaires, dans la mesure où elles permettent une mise à la retraite anticipée comportant une substantielle réduction de pension et doivent dès lors être interprétées dans le sens que la mise à la retraite anticipée ne serait possible qu'avec l'accord de l'intéressé, ou alors moyennant une indemnisation des pertes financières subies. Une disposition légale ou réglementaire doit tout d'abord être interprétée selon sa teneur littérale, et l'autorité est en principe liée par un texte clair et sans équivoque. Ce n'est qu'exceptionnellement, lorsqu'il existe des raisons de penser que la lettre de la norme ne correspond pas à son sens véritable, c'est-à-dire notamment lorsque les conséquences de son application paraissent ne pas correspondre à l'intention du législateur, qu'il convient d'en rechercher par voie d'interprétation l'esprit et l'objectif véritables (sur tous ces points, voir ATF 114 II 404 = JDT 1990 I 636, plus spécialement 639). En l'espèce, le texte de l'art. 14 al. 2 du statut ne prête à aucune confusion et n'exige aucune démarche tendant à l'interpréter : une possibilité de mise à la retraite dès 57 ans est aménagée pour le statut du personnel communal (par combinaison avec les dispositions des statuts de la Caisse intercommunale de pensions), l'initiative pouvant être prise soit par le fonctionnaire soit par l'administration. Aucune condition ni restriction n'ont été prévues, mais il serait erroné d'en déduire, comme le faire le recourant, qu'il s'agit d'une lacune. Conformément à la jurisprudence, un texte est lacunaire lorsqu'il ne permet pas de résoudre une question juridique qui se pose nécessairement (voir notamment ATF 113 V 6 considérant 2c; sur la notion générale de lacune, voir Moor, Droit administratif, vol. I, 2.4.4). Dans le cas particulier, on ne voit pas où serait la question non résolue. Le fait qu'un assuré part à la retraite sans disposer de ses pleins droits est attaché au système de prévoyance professionnelle suisse, qui fait dépendre le montant des prestations du nombre d'années de cotisation. Sans doute le statut des fonctionnaires cantonaux présente-t-il à cet égard une particularité, puisque le législateur a expressément prévu qu'en plus de la condition liée à l'âge, une mise à la retraite anticipée supposait que l'intéressé ait acquis ses pleins droits (art. 42 al. 2 LCP, RSV 1.7). Mais ce n'est pas parce que le législateur cantonal, réglementant le statut des fonctionnaires cantonaux, a prévu une norme expresse et précise que celle-ci devrait s'appliquer par analogie à d'autres personnes, soumise à d'autres régimes. Le statut du personnel de la Commune de Corsier - comme la plupart des autres statuts communaux - n'a pas repris une telle règle, qui n'est imposée par ailleurs par aucun principe général. On ne saurait dans ces conditions parler d'une lacune. 5.3

Il reste à examiner si le grief d'arbitraire formulé par le recourant à l'encontre de la décision entreprise est ou non fondé, ce moyen se confondant en fait avec celui tiré du détournement de pouvoir. Est arbitraire une décision qui, bien que conforme à la lettre de la loi, en dénature le but et la portée et conduit à des résultats que le législateur

ne peut avoir voulu et qui heurtent le sentiment d'équité et de justice (ATF 117 Ia 27 = JDT 1992 I 181; ATF 109 Ia 22; RDAF 1984, p. 298). En l'espèce, le recourant soutient que les motifs qui ont conduit l'autorité communale à le mettre à la retraite anticipée résident dans une incompatibilité d'humeur entre lui-même et le syndic, ce dernier essayant "... d'avoir la peau du secrétaire municipal X. _____... pour des raisons obscures que l'on ignore..." (mémoire du 10 novembre 1992, p. 2). De son côté, la Municipalité de Corsier, sans nier les difficultés relationnelles existant entre le syndic et le recourant, insiste sur le fait que sa démarche était fondée sur la nécessité d'assurer le bon fonctionnement de l'administration, compte tenu précisément des difficultés de nature personnelle susmentionnées qui rendaient toute collaboration impossible entre le syndic et son principal collaborateur (lettre du 9 novembre 1992 de Me Vogel). Le tribunal est ici confronté à des versions qui s'opposent. Il doit prendre acte que le dossier produit par la municipalité intimée fait état de différents manquements et griefs articulés ces dernières années à l'encontre du secrétaire communal, mais doit aussi relever que l'autorité communale a renoncé - à première vue à juste titre - à les invoquer à l'appui d'une procédure de révocation ou de renvoi. D'un autre côté, le recourant prête au syndic des intentions qu'il est incapable d'étayer au moyen d'éléments concrets, puisqu'il déclare lui-même ne pas savoir pourquoi on lui en voudrait. Force est donc de constater que, comme le relève l'autorité intimée et quelles qu'en soient les raisons profondes, les circonstances permettant une collaboration normale entre le recourant et l'autorité communale, et en particulier le syndic, n'existent plus. La manière dont est rédigé le mémoire établi par le recourant le 15 août 1992 est à cet égard tout à fait révélatrice. Or, une des responsabilités principales d'une municipalité est d'assurer un bon fonctionnement de l'administration. Dès lors qu'elle constatait que tel n'était pas le cas à Corsier, et même sans vouloir entrer dans le détail de différends de nature personnelle, la Municipalité de Corsier pouvait sans arbitraire décider qu'il convenait de mettre fin à une situation qui ne pouvait plus durer. Il est révélateur à cet égard que la décision entreprise ait été signée de tous les membres de la municipalité, de manière tout à fait inhabituelle, et le tribunal ne conçoit pas que les membres d'une autorité qui ont prêté le serment prévu par l'art. 9 LC puissent prêter la main unanimement à un règlement de comptes personnel. C'est pour résoudre un problème de gestion de personnel communal que la décision litigieuse a été prise. Même si les conséquences financières pour le recourant sont lourdes, on ne saurait y voir un détournement du pouvoir, soit un acte accompli dans les limites des attributions de l'autorité mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle devrait s'inspirer (RDAF 1985 p. 397). En réalité, et sans méconnaître l'aspect douloureux que comporte pour l'intéressé une telle issue, le Tribunal administratif considère que la plus grande latitude doit être laissée aux autorités publiques, responsables de l'activité de l'administration, pour utiliser le mieux possible les moyens mis à leur disposition, notamment dans le domaine de la gestion du personnel. Il serait contradictoire d'exiger d'elles qu'elles remplissent leurs tâches avec le maximum d'efficacité que l'ont est en droit d'attendre et de leur refuser en même temps les moyens d'obtenir ce résultat (TA, arrêt GE 91/038, du 17 novembre 1992).

6. Le recours doit dans ces conditions être rejeté, les frais étant mis à la charge du recourant débouté. S'agissant d'un contentieux très particulier, et conformément à sa jurisprudence, le Tribunal administratif n'allouera pas de dépens à la municipalité intimée bien qu'elle ait consulté avocat (TA, arrêt GE 92/077 du 26 novembre 1992).