

VD_OMNI GE.2003.0070 vom 3. Februar 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-02-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2003.0070

FR: VD_OMNI GE.2003.0070 du 3 février 2004

IT: VD_OMNI GE.2003.0070 del 3 febbraio 2004

Regeste

Commune de Renens | Recours admis. Le recourant - fonctionnaire de police - doit bénéficier d'une dérogation à la réglementation communale imposant une obligation de domicile sur le territoire communal et avoisinant vu la pratique de la municipalité en la matière.

Erwägungen

E. 31

al. 1 LJPA, le recours s'exerce par écrit dans les 20 jours dès la communication de la décision attaquée. En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA. En outre, le recourant, en tant que destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond. 2. Selon l'art. 36 LJPA, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (let. b), ainsi qu'à l'opportunité si la loi spéciale le prévoit (let. c). Cette dernière hypothèse n'est toutefois pas réalisée en l'espèce. Comme un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (voir notamment A. Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol. I, p. 333). L'abus de pouvoir, en droit suisse, vise deux cas : l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, soit dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels (voir notamment arrêts TA AC 1999/0199 du 26 mai 2000, AC 1999/0047 du 29 août 2000, AC 1999/0172 du 16 novembre 2000 et AC 2001/0086 du 15 octobre 2001). 3. Les fonctionnaires de la commune de Renens sont soumis à un statut du personnel de l'administration communale, adopté par le Conseil communal le 17 novembre 1994 et approuvé par le Conseil d'Etat le 26 avril 1995 (ci-après : le statut). Au terme de l'art. 23 du statut, "la municipalité peut exiger que certains fonctionnaires prennent domicile à Renens ou dans un certain rayon, lorsque les nécessités du service l'exigent" . Par décision du 6 août 1998, la municipalité a fait usage de cette possibilité en ce qui concerne les collaborateurs du corps de police, en prévoyant que ces derniers étaient autorisés à élire domicile dans le périmètre suivant : "a) sur l'ensemble du territoire des communes de : Bremblens - Bussigny-près-Lausanne - Chavannes-près-Renens - Cheseaux-sur-Lausanne - Crissier -

Denges - Echandens - Ecublens - Jouxens-Mézery - Le Mont-sur-Lausanne - Lonay - Mex - Préverenges - Prilly - Renens - Romanel-sur-Lausanne - St-Sulpice et Villars-Ste-Croix;
b) sur une partie du territoire des communes de : Aclens - Boussens - Cugy - Echichens - Etagnières - Gollion - Lausanne - Morges - Morrens - Penthaz - Romanel-sur-Morges - St-Saphorin-sur-Morges - Sullens et Vufflens-la-Ville, ceci pour autant que le logement se situe à une distance maximum de 7 kilomètres à vol d'oiseau de l'immeuble no 35 de la rue de Lausanne à Renens ". Dans sa décision précitée, la municipalité a en outre prévu des dérogations dans les cas suivants : "a. lorsqu'un policier va prendre sa retraite dans les 5 ans; b. lorsqu'un policier où sa conjointe devient propriétaire de tout ou partie d'un bien immobilier suite à une donation ou à un héritage ; c. lorsqu'un policier nouvellement formé désire poursuivre la vie commune avec ses parents." 4. En l'espèce,

X. _____, domicilié sur le territoire de la commune de A. _____ depuis juin 2001, souhaite obtenir une dérogation lui permettant de prendre domicile sur le territoire de la commune d'B. _____, dans le canton de Fribourg, soit dans une commune ne faisant pas partie de la liste mentionnée ci-dessus. Il admet par ailleurs ne pas se trouver dans l'une des hypothèses permettant une dérogation prévue dans la décision du 6 août 1998. Il justifie cependant sa requête en se prévalant de la liberté constitutionnelle d'établissement, de la garantie de la propriété et du principe de l'égalité de traitement. 5. a) Aux termes de l'art. 24 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.), les Suisses et les Suissesses ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays. A l'instar des autres droits fondamentaux, la liberté d'établissement peut toutefois être limitée par des restrictions fondées sur une base légale suffisante, si elles répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité. Ces exigences s'appliquent aussi aux rapports de dépendance spéciale, notamment en matière de statut des fonctionnaires (ATF 111 Ia 216, 108 Ia 249, 106 Ia 29, 103 Ia 456; cf également arrêté non publié PP.299/1991 du 17 décembre 1992 dans la cause J./S.P. contre Conseil d'Etat du canton de G.). Selon la jurisprudence, l'intérêt public à l'obligation de résidence du fonctionnaire n'existe pas seulement lorsque la nature du service l'exige, mais aussi en raison des liens qui peuvent se créer entre le fonctionnaire et la population, liens qui sont mieux garantis lorsque l'intéressé habite au sein de la collectivité de l'employeur de droit public (ATF 103 Ia 455 et ATF 116 Ia 385 cons. 3 + réf. cit.; ATF 2P.253/1989 du 8 décembre 1989 dans la cause J.-C. et J. B.-P. c. Conseil d'Etat du canton de Vaud et commune de Lausanne). Tel est notamment le cas pour les enseignants et pour les fonctionnaires de police ou encore pour certains employés communaux qui entretiennent des contacts particuliers avec la population, comme par exemple un chef du contrôle de l'habitant, un caissier communal (ATF 115 Ia 207, 108 Ia 248, 103 Ia 455; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, p. 448 ss + réf. cit.). S'agissant plus particulièrement des fonctionnaires de police, le Tribunal fédéral a précisé, dans l'arrêt du 8 décembre 1989 susmentionné, que même si l'obligation de résidence n'était pas justifiée par des impératifs du service comme pourrait l'être la rapidité d'intervention du policier, elle devait l'être en revanche par la préoccupation d'intégrer l'agent public dans la population de la commune en lui permettant de participer à la vie politique de cette communauté. Ce souci relève d'un intérêt public pertinent dans la mesure où l'intégration du policier dans le tissu politique de la commune le responsabilise vis-à-vis de ses concitoyens. Le simple usage de ses droits politiques dans la collectivité où il exerce sa fonction l'implique ainsi personnellement dans la société locale et, même si l'obligation de résidence ne garantit pas forcément que le policier sera associé aux affaires de la corporation publique, elle n'en restera pas moins profitable à la bonne marche des

affaires. b) Le respect du principe de la proportionnalité exige cependant que le droit cantonal autorise des dérogations à l'obligation générale de résidence et que l'autorité chargée de l'appliquer procède, dans chaque cas, à une pesée des intérêts public et privé opposés (ATF 111 Ia 218 et 116 Ia 386 cons. 4a). A cet égard, le fonctionnaire ne peut faire valoir que des motifs sérieux et importants (ATF 103 Ia 459 cons. 6a). 6. Dans le cas présent, l'obligation de domicile imposée par la décision municipale du 6 août 1998 est fondée sur l'article 23 du statut, lequel constitue une base légale valable à l'obligation de domicile précitée. Il n'est pas contestable non plus que des motifs d'intérêt public tels que ceux exposés ci-dessus justifient la restriction en cause, même s'il convient toutefois de tempérer quelque peu les objectifs d'implication du policier dans la seule commune qui l'emploie, puisqu'en l'occurrence, c'est bien plutôt une intégration non seulement dans la commune de Renens, mais au moins dans la région située à proximité quasi immédiate, qui est visée par l'obligation de domicile. En outre, la décision précitée prévoit des dérogations à l'obligation en cause dans trois hypothèses (proche retraite, acquisition d'un bien immobilier par héritage ou donation et désir d'un policier nouvellement formé de rester domicilié chez ses parents). Ces exceptions ne sont certes pas très nombreuses et il est vraisemblable que toutes les situations concrètes pouvant justifier une dérogation ne sont pas forcément mentionnées dans cette liste. Le fait que la propre situation du recourant ne donne pas lieu à une exception ne permet toutefois pas de tenir la réglementation litigieuse pour disproportionnée. Les arguments invoqués à cet égard par X. _____ ne sont pas pertinents. Dans la mesure où le but recherché est avant tout une intégration et une implication du policier dans la commune de Renens ou dans son environnement immédiat, un domicile à B. _____ n'est manifestement pas apte à atteindre le but poursuivi. De même, la possibilité d'intervenir depuis B. _____ de manière aussi rapide que depuis l'une des communes autorisées ne joue aucun rôle dans l'appréciation de la proportionnalité d'une mesure fondée sur un intérêt public autre que celui des exigences du service. Cela étant, contrairement aux allégations du recourant, l'obligation litigieuse n'est pas contraire au principe constitutionnel de la liberté d'établissement, dont elle constitue une restriction admissible, tant sous l'angle de l'intérêt public que sous celui de la proportionnalité. Quant à la prétendue atteinte à son droit d'accéder à la propriété, elle ne résiste pas à l'examen. Il n'est en effet certainement pas, ni plus difficile ni plus onéreux, d'acquérir une propriété immobilière dans l'une des 31 communes du secteur autorisé plutôt que dans la commune d'B. _____. Le recourant ne l'a en tout cas pas établi. Quoi qu'il en soit, cette question peut demeurer indécise, le recours devant de toute façon être admis pour les motifs qui vont suivre. 7. a) X. _____ invoque ensuite une atteinte au principe de l'égalité de traitement dans la mesure où six collaborateurs du corps de police sont domiciliés en dehors du périmètre autorisé, certains (D. _____, E. _____) au bénéfice d'une autorisation formelle alors même qu'ils ne se trouvent nullement dans l'une des hypothèses visées par la décision du 6 août 1998, et d'autres (trois aspirants de police, qui vont être nommés policiers au 1^{er} janvier 2004, et un policier qui va être nommé appointé-chef au 1^{er} janvier 2004) sans aucune autorisation quelconque. La municipalité, tout en reconnaissant l'existence de ces cas particuliers et le fait qu'ils ne sont pas conformes à la réglementation communale en la matière, rétorque qu'il n'existe pas de droit à l'égalité dans l'illégalité. Admettre le contraire reviendrait selon elle à inviter l'autorité qui s'est trompée à persévérer dans l'erreur, alors qu'il n'est pas - affirme-t-elle dans ses écritures - dans ses intentions de poursuivre dans cette voie. b) Selon une jurisprudence bien établie, un administré ne peut prétendre à l'égalité de traitement dans l'illégalité que si, cumulativement, les circonstances

de son cas sont identiques à celles des autres cas, si ceux-ci ont été traités illégalement, si son cas a été traité conformément à la loi, si l'autorité entend persister dans sa pratique illégale par la suite, si aucun intérêt public prépondérant (tels que la vie, la santé ou la sécurité) ne s'oppose à l'égalité dans l'illégalité dans le cas d'espèce et si aucun intérêt privé prépondérant de tiers ne s'oppose à une nouvelle violation de la loi (v. ATF 115 Ia 83 et les réf. cit., 108 Ia 214, 123 II 248 cons. 3c; cf. également, parmi d'autres, arrêts TA AC 1999/0108 du 2 juin 2000, AC 2002/0080 du 28 février 2003; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, op. cit., p. 501, nos 1024 ss). Le Tribunal fédéral estime ainsi que lorsqu'une autorité ne respecte pas la loi et qu'elle fait savoir qu'à l'avenir également, elle ne la respectera pas, le citoyen est en droit d'exiger d'être mis au bénéfice de l'illégalité, pour autant que cela ne lèse pas d'autres intérêts légitimes (v. ATF 112 Ib 387). Tout dépend donc de l'attitude de l'autorité. Dans un arrêt plus récent (SJ 2001 529, + réf. cit.), le Tribunal fédéral a encore précisé que pour être compatible avec le principe de l'égalité de traitement consacré par l'art. 8 Cst, un changement de la pratique administrative devait reposer sur des motifs objectifs et sérieux, tels qu'un examen approfondi des intentions du législateur, la modification de circonstances extérieures, un changement de conception juridique ou l'évolution des mœurs (cf. également ATF 123 V 156 cons. 3b, 121 V 80 cons. 6a). c) En l'espèce, la première condition énumérée ci-dessus, soit celle exigeant une identité entre les circonstances des cas traités illégalement (D. _____, E. _____, C. Schmidt et trois aspirants policiers), d'une part, et de celui du recourant, d'autre part, doit être tenue pour remplie. Il s'agit dans toutes les situations de policiers (ou sur le point de l'être) au service de la commune de Renens soumis au même statut du personnel. De même, les motifs invoqués par les collègues du recourant pour obtenir une dérogation (formation d'un chien de service en ce qui concerne D. _____, acquisition d'un bien immobilier en ce qui concerne E. _____) – on ignore en revanche les raisons ayant conduit à la dérogation accordée à C. Schmidt – sont très analogues, voire même parfaitement identiques en ce qui concerne E. _____, dans la mesure où ils visent tous à offrir aux intéressés des conditions plus favorables de logement, que ce soit de nature environnementale ou financière. Il ne fait ensuite aucun doute que le cas du recourant a été traité, quant à lui, conformément à la loi, soit en l'occurrence, au statut et à la décision de la municipalité du 6 août 1998. Quant à la volonté de l'autorité intimée de persister à l'avenir dans sa pratique illégale, elle doit également être tenue pour établie. G. _____, municipal de police, a certes affirmé lors de son audition que la municipalité souhaitait dorénavant faire " une application plus stricte du règlement s'agissant de l'obligation de résidence "; de même, H. _____, chef du service du personnel, a reconnu que, s'il avait émis un préavis favorable à la demande de dérogation du recourant en été 2003, il n' "agirait plus ainsi aujourd'hui" . Cependant, ces déclarations ne sauraient convaincre le tribunal si l'on prend en considération l'attitude pour le moins ambiguë de l'autorité intimée à l'égard de plusieurs collaborateurs du corps de police domiciliés hors du périmètre autorisé, plus particulièrement les aspirants policiers et le futur appointé-brigadier. Tant le chef du service du personnel que celui de la police ont en effet déclaré n'avoir rappelé qu'oralement à ces derniers leur obligation de domicile, sans juger utile de la leur confirmer par écrit. K. _____ a même affirmé douter qu'il s'agisse d'un principe auquel la municipalité envisage de se tenir strictement à l'avenir. L'attitude de l'autorité intimée à l'égard du cas Schmidt, consistant à ne pas envisager d'intervenir – à tout le moins pas dans un avenir proche (cf. notamment déclarations de H. _____) – pour exiger un déménagement dans le secteur autorisé laisse d'autant plus planer de sérieux doutes sur la réalité des intentions

de l'autorité intimée. Par ailleurs, aucun intérêt public prépondérant, plus particulièrement aucune exigence liée à la sécurité ou l'ordre publics, ne s'oppose au respect de l'égalité dans l'illégalité, soit à ce que le recourant prenne un domicile hors du rayon prescrit. Comme cela a été clairement établi lors de l'instruction du recours, tout particulièrement par les déclarations du supérieur direct d'X. _____ (K. _____), une obligation de domicile n'est justifiée par aucune nécessité impérieuse et une durée de déplacement de l'ordre de trente à quarante-cinq minutes n'est, à l'ère du téléphone mobile notamment, nullement excessive pour permettre à l'intéressé d'assumer correctement ses obligations en cas d'urgence. Quant aux impératifs liés au maintien des liens avec la population et à l'intégration du policier dans la commune où il exerce ses fonctions, ou à proximité relativement immédiate (soit dans 31 communes avoisinantes), ils ne sont pas suffisamment déterminants à cet égard. En autorisant en août 1998, soit il y a plus de cinq ans, que des membres du corps de police élisent domicile sur le territoire (entier ou partiel) de plus de trente communes autres que de Renens –, dont certaines (Lonay, Préverenges ou encore Le Mont-sur-Lausanne, quartier En Budron, par exemple) éloignées de 7,5 km de la rue de Lausanne 35, à Renens - l'autorité intimée a, implicitement du moins, reconnu que ces motifs avaient quelque peu perdu de leur actualité. Il est d'ailleurs difficilement soutenable de prétendre qu'il serait indispensable pour le chef de la police d'être intégré, via son domicile, à la population de Renens alors qu'il est déjà actuellement domicilié dans une autre commune depuis plus de deux ans, d'une part, et que rien ne l'empêcherait d'être domicilié à Mex, St-Sulpice, Etagnières, Orbe ou encore B. _____, d'autre part. En outre, on ne peut nier que l'évolution de notre société, notamment dans les agglomérations urbaines – dont Renens fait incontestablement partie - , a réduit l'intégration par le biais du domicile. Non seulement les gens changent de plus en plus souvent de domicile, mais les rapports sociaux ont encore tendance à se diluer et à devenir relativement lâches. Les liens significatifs avec la population d'une localité tiennent aujourd'hui presque autant au fait d'y travailler qu'à celui d'y être domicilié. S'agissant des arguments, selon lesquels X. _____, en sa qualité de chef de la police, doit être un exemple pour ses subalternes et que si leur chef bénéficie d'une situation privilégiée, il ne serait plus possible d'expliquer à ses collègues l'obligation de respecter des restrictions quant à leur domicile, ils sont également infondés. Les subordonnés du recourant connaissent vraisemblablement tous la différence existant entre leurs propres tâches, qui impliquent des "obligations de terrain" , et celles de leur supérieur hiérarchique, pour lequel les fonctions impliquent plus de responsabilités d'organisation et de direction que de présence sur les lieux d'intervention. Quoiqu'il en soit, cette prétendue exigence ne saurait de toute façon constituer un intérêt public supérieur à l'intérêt privé du recourant à pouvoir être domicilié sur la commune de son choix. Enfin, on ne voit pas quel intérêt privé s'opposerait en l'occurrence au respect du principe de l'égalité de traitement entre l'intéressé et ses autres collègues ayant bénéficié d'une dérogation, même implicite. 8.

Enfin, la décision entreprise va également à l'encontre des règles de la bonne foi. Conformément au principe de la bonne foi ou de la confiance, l'inaction ou la passivité de l'administration peut, dans certaines circonstances particulières, engendrer une confiance de l'administré envers l'autorité, confiance qui méritera le cas échéant protection, notamment lorsque l'autorité tolère manifestement un comportement ou un état de fait contraire au droit (v. JAAC 60 (1996) no 17, et les réf. cit.; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier , op. cit., p. 543, N° 1121 ss). a) Selon la jurisprudence, le droit à la protection de la bonne foi est soumis à la réalisation de cinq conditions cumulatives (ATF 121 V 65, 117 Ia 285 et réf. cit.): il faut ainsi que l'autorité ait fait une promesse effective,

que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, que le particulier se soit encore fondé sur le renseignement pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite. Ainsi, l'autorité doit-elle tout d'abord avoir fait une promesse effective, c'est à dire être intervenue dans une situation donnée à l'égard de personnes déterminées. En l'espèce, si l'autorité intimée n'a pas promis expressément au recourant qu'il pourrait s'établir dans la commune de son choix, il faut néanmoins admettre qu'en autorisant, notamment en mai 2003, soit juste un mois seulement avant que celui où l'intéressé a présenté sa propre demande (14 juin 2003), deux collègues (D._____ et E._____) à s'installer en dehors du secteur autorisé, elle lui a clairement laissé croire que sa demande serait traitée dans le même sens. De plus, le supérieur direct d'X._____, K._____, avait fait part à ce dernier qu'il approuvait sa requête et adresserait un préavis favorable au Service du personnel. Il lui a d'ailleurs donné connaissance du contenu de son préavis du 23 juin 2003. Enfin, le chef de la Direction de la sécurité publique, G._____, ne s'est également pas opposé à la demande de dérogation. Dans ces circonstances, tout était réuni pour permettre au recourant de penser, en toute bonne foi, que, compte tenu des dérogations déjà admises, d'une part, et des assurances émanant de son chef de service – dont il avait tout lieu de croire qu'il serait à nouveau suivi tant par le Service du personnel que par la municipalité - d'autre part, sa requête serait acceptée. C'est donc dans cet état d'esprit, parfaitement compréhensible en raison des motifs susmentionnés, qu'il a acheté une maison à B._____, en juin 2003 également (cf. témoignage de F. X._____). On imagine aisément le préjudice qu'il aurait à subir s'il devait aujourd'hui résilier son contrat. Enfin, la dernière condition énumérée ci-dessus est également remplie en ce sens que ni le statut, ni la décision de la municipalité du 6 août 1998 n'ont subi de modification depuis l'été 2003.

9. En conclusion, la décision entreprise, tout en étant conforme, dans son principe, à la liberté d'établissement garantie par l'art. 24 Cst, ne respecte en revanche ni le principe de l'égalité de traitement, ni celui de la protection de la confiance. Cela étant, le recours doit être admis et la décision entreprise annulée. Le dossier sera retourné à l'autorité intimée pour nouvelle décision autorisant X._____ à prendre domicile sur le territoire de la commune d'B._____. Vu l'issue du pourvoi, un émolument de justice sera mis à la charge de la commune qui "succombe" au sens de l'art. 55 al. 1 LJPA et l'avance effectuée par l'intéressé lui sera restituée (sur la question de l'émolument mis à la charge des communes qui succombent, voir notamment arrêt TA AC 2002/0132 du 26 juin 2003). Obtenant gain de cause et ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, le recourant a en outre droit à des dépens (art. 55 al. 1 LJPA).