

VD_OMNI GE.2008.0070 vom 15. Mai 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-05-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0070

FR: VD_OMNI GE.2008.0070 du 15 mai 2009

IT: VD_OMNI GE.2008.0070 del 15 maggio 2009

Regeste

X. _____ c/Commission de recours de l'Université de Lausanne, Université de Lausanne Direction | Octroi du titre de professeur honoraire à un ancien professeur de l'Université. Est illégale et doit être annulée la décision de la Commission de recours de l'Université qui limite son pouvoir d'examen à la régularité formelle de la procédure et refuse d'examiner la violation du droit, y compris l'abus du pouvoir d'appréciation, en considérant que l'honorariat n'est pas un droit mais un titre honorifique pouvant être accordé à la discrétion de ses pairs.

Erwägungen

E. 1

Le requérant conteste d'abord que la CRUL n'ait pas examiné la légalité de la décision de la Direction de l'UNIL du 18 juin 2007 refusant d'entrer en matière sur son recours du 7 juin 2007 contre le préavis du Décanat de la F*****. Or, non seulement il n'a pas attaqué directement cette décision devant la CRUL, mais son acte de recours du 18 octobre 2007 n'a pour objet que la décision du 8 octobre 2007 de la Direction. Ce grief est donc infondé.

E. 2

Le requérant estime que la décision de la Direction du 8 octobre 2007 est viciée en raison de la participation du recteur Y. _____. Il est en effet d'avis que celui-ci aurait dû se récuser pour les motifs avancés dans le document qui avait été annexé au procès-verbal de son audition le 22 août 2007. La Direction de l'UNIL estime de son côté que le requérant n'a requis aucune récusation des membres de la Direction. Par ailleurs, elle relève que, lors de la prise de décision le 8 octobre 2007, le recteur s'est abstenu de voter et ne s'est pas prononcé sur le choix de ses collègues ni sur les propos tenus par le requérant lors de son audition devant les membres de la Direction le 22 août 2007. La décision de la Direction du 8 octobre 2007 et l'arrêt attaqué ne se prononcent pas sur la récusation du recteur. a) Les autorités administratives sont tenues de statuer équitablement, c'est-à-dire de manière impartiale (art. 29 al. 1 Cst.). La portée de l'obligation peut néanmoins être réduite selon la nature de la fonction, dans la mesure où l'exercice normal de la compétence en cause l'implique (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., ch. 2.2.5.2, p. 239). La récusation des membres des autorités supérieures des pouvoirs exécutifs doit être examinée en tenant compte de la mission et de l'organisation desdites autorités. Celles-ci assument avant tout des tâches de gouvernement, de direction et de gestion; elles ne sont qu'occasionnellement impliquées dans des procédures juridiques ouvertes à l'égard ou sur requête de particuliers. Leurs tâches impliquent le cumul de fonctions diverses, qui ne pourraient pas être séparées sans atteinte à l'efficacité de la gestion et à la légitimité démocratique et politique des décisions correspondantes (ATF 125 I 209 consid. 8a p. 218; 119 consid. 3d p. 123, Tribunal cantonal, arrêt AC.2006.0213 du 13 mars 2008, consid. 3).

Le principe de la bonne foi impose aux parties de ne pas attendre la fin de la procédure, voire la procédure de recours, pour invoquer la récusation de l'autorité ou de l'un de ses membres. Ainsi, selon la jurisprudence, le droit de demander la récusation se périmé s'il n'est pas invoqué sans retard (ATF 132 II 485, consid. 4.3 p. 496 avec d'autres références; cf. aussi art. 10 al. 2 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, LPA-VD, RSV 173.36, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009).

b) Le procès-verbal de l'audition du recourant par la Direction en date du 22 août 2007 contient le compte rendu suivant: "[Le recourant] ne demande formellement aucune récusation d'un membre ou l'autre de la Direction de l'UNIL. Il souligne cependant le fait que: « La majorité d'entre vous sont en effet juges et parties ». En s'adressant [au recteur], [le recourant] précise: « vous devriez ou devez vous récuser ». " (procès-verbal, p. 3) Dans un document intitulé "Audition X. _____ 22.8.2007", qui a été communiqué le 22 août 2008 par le recourant à l'intention des membres de la direction et qui est annexé au procès-verbal de l'audition, le recourant déclare à propos du recteur: "L'obligation d'équité impose la récusation de quelqu'un s'étant déjà prononcé en l'affaire de manière négative ayant ensuite justifié un recours. Or j'ai effectivement fait recours contre la décision rectorale unanime susmentionnée, et il a été accepté par la CRUL. Situation d'une parfaite clarté: vous devriez ou devez vous récuser." En signant le procès-verbal de son audition dans lequel il admet ne pas demander formellement la révocation des membres de la Direction, le recourant est réputé avoir renoncé à se prévaloir d'un éventuel motif de récusation lié aux faits qu'il a invoqué. Son invitation au recteur afin que celui-ci se récuse n'est pas une demande de récusation, mais un appel à une récusation spontanée par le recteur.

c) Même si l'on considérait les déclarations du recourant en date du 22 août 2008 comme équivalant à une demande formelle de récusation du recteur, cette demande ne serait pas objectivement justifiée. Selon l'art. 9 let. e LPA-VD qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 mais qui codifie en matière de motifs de récusation la pratique antérieure, toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision doit se récuser si elle peut apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire. La simple affirmation de la partialité ne suffit pas. Celle-ci doit reposer sur des faits objectifs. Il n'est pas nécessaire que l'agent public soit effectivement prévenu; la suspicion est légitime même si elle ne se fonde que sur des apparences, pour autant que celles-ci résultent de circonstances examinées objectivement (cf., s'agissant des juges, ATF 134 I 20 consid. 4.2 p. 21; 133 I 1 consid. 6.2 p. 6, 89 consid. 3.2 p. 92; 131 I 24 consid. 1.1 p. 25, 113 consid. 3.4 p. 116, et les arrêts cités). L'impartialité s'apprécie à la fois selon une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction et le comportement personnels de tel agent public en telle occasion, et selon une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (arrêt GE.2008.0144 du 9 octobre 2008, consid. 2c et les références citées). S'agissant de la démarche subjective, l'impartialité personnelle se présume jusqu'à preuve du contraire. Quant à l'appréciation objective, elle consiste à se demander si, indépendamment de la conduite personnelle de l'agent public, certains faits vérifiables autorisent à suspecter son impartialité. L'optique du citoyen entre en ligne de compte, mais ne joue pas un rôle décisif; l'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées. D'éventuelles erreurs de procédure ou d'appréciation ne suffisent pas à fonder objectivement un soupçon de prévention. Seules des fautes particulièrement graves et répétées pourraient avoir cette conséquence; même si elles paraissent contestables, des mesures inhérentes à l'exercice normal de la charge de

l'autorité ne permettent pas de suspecter celle-ci de partialité (cf., s'agissant des juges, ATF 113 Ia 407 consid. 2 p. 408-410; 111 Ia 259 consid. 3b/aa p. 264). Le recourant soutient que le recteur devait se récuser principalement en raison de sa participation à la décision du 20 février 2006 du rectorat par laquelle celui-ci avait refusé une première fois d'accorder l'honorariat au recourant, décision qui avait été annulée sur recours par la CRUL. Or, ni l'annulation d'une décision ni le renvoi pour nouvelle décision à l'autorité intimée n'impliquent que les membres de cette autorité qui ont participé à l'adoption de la décision annulée seraient partiaux et devraient se récuser lors de la décision (ATF 131 I 113, consid. 3.6 p. 120). Le recourant voit aussi un motif de récusation dans le fait que le recteur avait proposé en 2002, en sa fonction — à l'époque — de doyen de la faculté, de suspendre la procédure de renouvellement du poste du recourant jusqu'à décision sur une procédure disciplinaire en cours contre le recourant. L'autorité de nomination avait néanmoins renouvelé le poste sans réserve. Le fait que l'autorité de nomination n'ait pas suivi la proposition du doyen ne prouve toutefois pas l'illicéité de celle-ci. En outre, il ne suffit d'avoir proposé l'adoption d'une décision défavorable au recourant dans une procédure antérieure pour rendre objective une apparence de prévention. Enfin, même si la proposition du doyen avait été illégale, cela ne permettrait pas de démontrer la commission répétée de fautes particulièrement graves contre le recourant, car trop d'années séparent cet acte et la procédure actuelle. Le comportement du recteur en 2002 ne constituait donc pas en soi un motif de récusation en 2007. Le recourant invoque encore d'autres actes ou omissions du recteur qui démontreraient la prévention de ce dernier à son égard: accusation de vantardise et empêchement de se défendre contre un acte de mobbing. Or, il ne suffit pas d'agir à un moment ou à un autre en défaveur d'une personne pour avoir une apparence de prévention lors d'une procédure ultérieure. Il ne suffit pas non plus que le recourant multiplie les griefs à l'encontre du recteur pour obtenir sa récusation (ATF 2C_568/2007 du 2 mai 2008, consid. 3.2). En conclusion, les faits invoqués par le recourant ne sont pas, d'un point de vue objectif, des motifs de récusation. e) La Direction a argumenté dans ses déterminations devant la cour de céans que le recteur s'était abstenu de voter lors de la décision du 8 octobre 2007 et ne s'était pas prononcé sur le choix de ses collègues ni sur les propos tenus par le recourant lors de son audition devant les membres de la Direction. On a l'impression que l'autorité concernée considère que le recteur s'est en fait comporté comme s'il s'était récusé spontanément. Or, un membre récusé d'une autorité ne doit pas uniquement s'abstenir de voter. Il doit bien plus ne pas participer, même passivement, à un quelconque stade de l'élaboration de la décision (arrêt du Conseil fédéral du 8 septembre 1999, JAAC 64.2, consid. 6.3; S. Breitenmoser et M. Spoerli Fedail, Art. 10 n° 31, in Waldmann et Weissenberger, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Schulthess, 2009). Cela inclut non seulement le vote, mais aussi la délibération préalable (ATF 97 I 91, consid. 2 p. 93 s.) et la rédaction de la décision. En l'espèce, la décision du 8 octobre 2007 a été signée par le recteur. Dans une autorité collégiale dont les membres ne sont pas, contrairement aux juges d'une instance judiciaire, tenus de statuer, l'abstention d'un membre lors du vote ou de la délibération préalable n'équivaut toutefois pas à une récusation spontanée. Le fait que l'autorité concernée n'ait pas mis en exergue l'abstention du recteur dans ses déterminations lors de la procédure devant la CRUL montre que cette abstention n'était pas motivée par une récusation spontanée. f) En conclusion le grief de la violation des règles sur la récusation est infondé si tant est qu'il n'est pas irrecevable pour tardiveté.

E. 3

Après avoir déclaré dans son arrêt du 3 juillet 2007 que son pouvoir d'examen s'étend à la légalité de la décision entreprise, y compris l'arbitraire des motifs invoqués, l'autorité intimée a, dans la décision attaquée, limité son pouvoir d'examen à la légalité formelle de la décision de la Direction. Considérant que l'Université dispose d'un pouvoir discrétionnaire lors de l'octroi de l'honorariat, la CRUL s'est déclarée incompétente pour se prononcer sur la légalité matérielle. a) L'art. 79 de la loi du 6 juillet 2004 sur l'Université de Lausanne (LUL, RSV 414.11) a la teneur suivante: "Le titre de professeur honoraire peut être conféré par la Direction, sur proposition d'une faculté, à un professeur ordinaire ou associé qui cesse son enseignement après douze ans d'activité au moins." L'art. 24 let. o LUL charge la Direction de conférer les titres universitaires et les titres honorifiques, sur proposition des Décanats ou de sa propre initiative. L'art. 79 LUL fixe deux conditions matérielles à l'octroi de l'honorariat. Il faut d'abord que la personne ait été professeur ordinaire ou professeur associé. Il faut ensuite qu'il ait enseigné comme tel pendant au moins douze ans à l'UNIL. S'y ajoute encore une condition formelle. La CRUL a en effet déduit de l'art. 79 LUL que la compétence accordée par l'art. 24 let. o LUL à la Direction d'accorder des titres honorifiques de sa propre initiative ne s'applique pas à l'honorariat: ce n'est qu'en présence d'une proposition d'octroi présentée par une faculté que la Direction est habilitée à conférer l'honorariat (décision interprétative du 30 août 2006). L'art. 95 de l'ancienne loi du 6 décembre 1977 sur l'Université attribuait au Conseil d'État la compétence d'accorder le titre de professeur honoraire ("Le titre de professeur honoraire est conféré par le Conseil d'État, sur proposition de l'Université, à un professeur ordinaire, associé ou extraordinaire..."). Le projet du Conseil d'État pour la nouvelle loi sur l'Université prévoyait une compétence alternative du Conseil d'État et de la Direction pour l'octroi de ce titre, sur proposition d'une faculté. Le parlement a non seulement attribué la compétence à la seule Direction de l'UNIL, mais il a aussi introduit une formulation potestative ("Le titre de professeur honoraire peut être conféré par la Direction..."). Les travaux préparatoires montrent donc que le législateur a voulu éviter un automatisme dans l'octroi du titre de professeur honoraire. En l'absence d'autres conditions légales d'octroi, l'introduction d'une formulation potestative implique l'octroi à l'autorité d'une certaine marge d'appréciation. Même si le titre de professeur honoraire a un caractère honorifique, celui-ci n'implique pas que l'autorité jouit d'un pouvoir discrétionnaire illimité. L'octroi d'un titre honorifique n'est, contrairement à la grâce, pas par nature un acte de souveraineté, pris sur la base de considérations étrangères à l'appréciation des preuves, à l'application du droit et des principes constitutionnels, considérations qui peuvent même être de nature purement politique. À titre de comparaison, plusieurs cantons prévoient que le titre de professeur émérite est accordé automatiquement aux anciens professeurs retraités (art. 22 al. 1 des statuts du 31 mars 2000 de l'Université de Fribourg; art. 8 § 6 Universitätsordnung der Universität Zürich du 4 décembre 1998; § 7 Ordnung für das Wissenschaftliche Personal an der Universität Basel du 22 mars 2007); dans le canton de Genève l'honorariat n'est facultatif que pour les professeurs qui n'ont pas atteint le nombre minimum de 12 ans d'enseignement (art. 21 al. 2 du règlement d'application du 10 mars 1986 de la loi sur l'Université de Genève). Par ailleurs, il sied de relever que le cadre légal de l'art. 79 LUL est plus étroit que celui prévu par l'art. 80 LUL pour l'octroi du doctorat honoris causa, même si les deux dispositions sont formulées de manière potestative. Dans le cas de l'art. 80 LUL les conditions légales ("personnes qui, par leurs publications, leurs recherches ou les œuvres qu'elles ont créées, se sont acquis des mérites particuliers dans les sciences, les lettres ou les arts" ou "personnes qui ont rendu des services éminents à l'Université ou à la

citée") comportent des notions juridiques indéterminées qui confèrent elles aussi une grande marge d'appréciation à l'autorité lors de la décision sur l'octroi du doctorat honoris causa. Pour l'honorariat, la marge d'appréciation se situe uniquement au niveau de la conséquence juridique, dans la mesure où l'art. 79 LUL permet le refus de l'honorariat à des personnes qui remplissent par ailleurs les conditions légales. Du fait que la loi accorde une certaine liberté d'appréciation à une autorité, il ne découle pas que celle-ci est libre d'agir comme bon lui semble. L'autorité ne peut ni renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire (ATF 131 II 306, consid. 3.1.2, p. 314 s.; 125 II 385 consid. 5b p. 390 s.; Tribunal cantonal, arrêts GE.2008.0105 du 2 février 2009, consid. 3, AC.2008.0231 du 23 décembre 2008, consid. 2, AC.2007.0210 du 17 mars 2008, consid. 2, PE.2007.414 du 30 novembre 2007, consid. 7, GE.2005.0094 du 7 août 2006, consid. 3.a; B. KNAPP, Précis de droit administratif 1991, n. 161 ss, p. 35-36). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité est également liée par des critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable (ATF 107 Ia 202, consid. 3 p. 204 et les références). b) La procédure devant l'autorité intimée était régie, lors de l'adoption de la décision attaquée, par la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) en vertu du renvoi de l'art. 84 al. 3 LUL. En l'absence de compétence expresse, l'autorité intimée ne pouvait pas contrôler l'opportunité de la décision de la Direction de l'UNIL (art. 36 let. c LJPA). Son pouvoir d'examen s'étendait cependant à toute violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 let. a LJPA). En refusant de contrôler la légalité matérielle de la décision, l'autorité intimée a restreint abusivement son pouvoir de cognition. Sa décision est donc illégale et doit être annulée.

E. 4

Au vu de ce qui précède, la décision attaquée doit être annulée. La cause doit être renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision sur le fond. La présente décision est rendue sans frais (art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD). Le recourant n'étant pas représenté par un mandataire professionnel, il n'a pas droit à des dépens.

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