Urteilskopf

115 Ia 207

38. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 27 octobre 1989 dans la cause Emile Vittoz c. Conseil d'Etat du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 45 BV; Wohnsitzpflicht der Beamten.

Die Wohnsitzpflicht der Beamten verstösst nicht gegen Art. 8 EMRK (E. 2b).

Die vom Gesetzgeber getroffene Regelung der Wohnsitzpflicht der Angehörigen des Lehrkörpers des Kantons Waadt beruht auf einem genügenden öffentlichen Interesse (E. 3b). Sie verletzt auch nicht das Verhältnismässigkeitsprinzip, wenn, wie im vorliegenden Fall, die privaten Interessen offensichtlich nicht für eine Ausnahme genügen (E. 3c).

Regeste (fr):
Art. 45 Cst.; obligation de domicile et de résidence des fonctionnaires.

L'art. 8 CEDH ne permet pas de s'opposer à cette obligation (consid. 2b).

L'obligation de domicile des membres du corps enseignant vaudois, telle que l'a prévue le législateur cantonal, repose sur un intérêt public (consid. 3b). Elle ne viole pas davantage le principe de la proportionnalité dans la mesure où, en l'espèce, les intérêts privés du recourant ne suffisent manifestement pas pour obtenir une dérogation (consid. 3c).

Regesto (it):
Art. 45 Cost.; obbligo di domicilio e di residenza dei funzionari.

L'art. 8 CEDU non permette di opporsi a tale obbligo (consid. 2b).

L'obbligo di domicilio dei membri del corpo insegnante vodese, quale previsto dalla legislazione cantonale, si fonda su di un interesse pubblico (consid. 3b). Esso non viola neppure il principio della proporzionalità, nella misura in cui, nel caso concreto, gli interessi privati del ricorrente manifestamente non bastano a motivare una deroga (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 207

Emile Vittoz a été nommé, le 1er juillet 1977, maître secondaire aux établissements primaires et secondaires de Bex. En raison de

ses attaches familiales, sociales et politiques avec la commune de Préverenges, il a obtenu, malgré l'opposition de la Municipalité de Bex, une dérogation à l'obligation de domicile et a été autorisé à s'établir sur le territoire de la commune de Préverenges, Il a cependant pris un appartement à Bex, où il résidait en semaine. Par acte notarié du 11 juillet 1986, Emile Vittoz et son amie Catherine Dayer ont acquis en propriété commune une villa en construction, sise sur la commune de Noville, que le vendeur s'obligeait à achever le 31 juillet 1986 au plus tard. Le 30 novembre 1987, Emile Vittoz a informé la Municipalité de Bex que son domicile légal restait à Préverenges, mais que durant la semaine, il résidait désormais à Noville - où il avait acquis une villa - en lieu et place de Bex comme précédemment. Il précisait cependant qu'en raison de ses nouvelles charges financières, il envisageait de se séparer de son appartement de Préverenges. A l'invitation de la Municipalité, il a ensuite adressé une demande de dérogation au chef du Département de l'instruction publique et des cultes. Par décision du 18 février 1988, le Service de l'enseignement secondaire, se fondant sur le préavis négatif de la Municipalité de Bex, a rejeté la demande de dérogation et invité Emile Vittoz à prendre domicile dans l'arrondissement de Bex jusqu'au 31 juillet 1988, à défaut de quoi il serait considéré comme démissionnaire. Le recours formé contre cette décision auprès du chef du Département de l'instruction publique et des cultes a été rejeté par prononcé du 27 juin 1988. Emile Vittoz s'est adressé ensuite au Conseil d'Etat du canton de Vaud qui, par décision du 8 février 1989, a rejeté le recours et confirmé le prononcé du chef du Département de l'instruction publique et des cultes. L'autorité de recours a retenu en bref que l'intéressé ne remplissait aucune des conditions permettant d'obtenir une dérogation à l'obligation de domicile des membres du corps enseignant et qu'il ne pouvait pas non plus se prévaloir de sa bonne foi. Emile Vittoz a formé un recours de droit public contre cette décision et a conclu à son annulation, sous suite de frais et dépens. Invoquant les art. 45 Cst. et 8 CEDH, il prétendait que la restriction au libre établissement des enseignants n'était pas justifiée par un intérêt public suffisant et qu'elle constituait, dans son cas, une exigence manifestement disproportionnée. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. a) L'obligation de domicile des membres du corps enseignant vaudois est fixée dans la loi scolaire du 12 juin 1984, entrée en vigueur le 1er août 1986. L'art. 78 de cette loi est ainsi libellé: "Dans la mesure du possible, les membres du corps enseignant doivent prendre domicile dans le groupement ou l'arrondissement où ils sont en fonction. Des dérogations peuvent être autorisées par le Département, sur préavis de la Municipalité. Le maître qui est mis en demeure de satisfaire à cette obligation dans un délai raisonnable et qui n'y donne pas suite est réputé démissionnaire." b) Le recourant entend tout d'abord contester la constitutionnalité de la base légale de cette disposition en se fondant sur l'art. 8 CEDH qui garantit aux personnes physiques le respect de leur domicile, sous réserve des ingérences étatiques prévues par une loi et constituant "une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et liberté d'autrui".
Dans son arrêt Hasler du 5 octobre 1977 (ATF 103 Ia 455 et ss), le Tribunal fédéral a toutefois déjà constaté que l'art. 8 CEDH ne visait qu'à assurer la protection du domicile contre les interventions illégales des pouvoirs publics. Or, comme l'obligation de résidence du fonctionnaire ne porte manifestement pas atteinte à l'intégrité de son habitation et ne viole pas son droit au respect de sa vie privée et familiale, on ne peut tirer aucun droit de l'art. 8 CEDH qui s'opposerait à cette obligation (consid. 4b, p. 458). La validité de la restriction imposée

par l'art. 78 de la loi scolaire vaudoise ne saurait ainsi être mise en doute sous l'angle de l'art. 8 CEDH, de sorte que le grief du recourant tiré de cette disposition doit être rejeté. c) Il reste dès lors à examiner les moyens du recourant fondés sur une violation de l'art. 45 Cst., étant précisé qu'en l'espèce, le grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal qu'il soulève, n'a pas de portée propre.

3. a) L'art. 45 Cst. autorise tout citoyen suisse à s'établir en un lieu quelconque du pays. Toutefois, à l'exemple des autres droits fondamentaux, la liberté d'établissement peut être limitée par des restrictions fondées sur une base légale suffisante, si elles

BGE 115 Ia 207 S. 210

répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité. Ces exigences s'appliquent aussi au rapport de dépendance spécial, notamment en matière de statut des fonctionnaires (ATF 111 Ia 216 consid. 2a, ATF 108 Ia 249 consid. 1, ATF 106 Ia 29 consid. 2, ATF 103 Ia 456 consid. 4a). Du point de vue de l'art. 45 Cst., le recourant ne met pas en cause l'existence d'une base légale valable, mais soutient qu'au vu de l'évolution des relations entre maîtres et élèves, ainsi que du système des circonscriptions scolaires, l'obligation de domicile du corps enseignant vaudois ne repose pas sur un intérêt public suffisant et institue une exigence disproportionnée. b) La jurisprudence admet que l'intérêt public à l'obligation de résidence d'un fonctionnaire n'existe pas uniquement lorsque la nature du service l'exige et qu'il y a lieu de tenir compte 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 111 Ia 217 consid. 3b et les arrêts cités). S'agissant des fonctionnaires de l'enseignement, l'intérêt public doit, en principe, être reconnu: non seulement le maître exerce un certain pouvoir, mais encore il influence de façon importante, par son activité pédagogique générale, la compréhension de la culture et de la tradition de ses élèves; il doit ainsi se familiariser avec la façon de penser de la population et aussi s'efforcer de participer à la vie politique de la communauté (ATF 108 Ia 251). En l'espèce, l'obligation de domicile des membres du corps enseignant vaudois avait été longuement débattue au Grand Conseil, où les partisans de son maintien dans la loi l'avaient finalement emporté par 85 voix contre 74 (voir Bulletin du Grand Conseil vaudois, session ordinaire printemps 1984, No 1a, pp. 886 et ss, en abrégé: BGC). Même si les députés admettaient alors que le rôle des maîtres dans la communauté où ils enseignent avait passablement évolué, la majorité a considéré que l'exercice de cette profession impliquait d'avoir une certaine connaissance du milieu familial et social d'où provenaient les élèves. Le législateur a donc estimé que, d'une manière générale, la présence des maîtres dans le lieu où ils sont en fonction était bénéfique et n'était pas justifiée, en priorité, pour des raisons fiscales. L'art. 78 de la loi scolaire tient compte toutefois des situations nouvelles qui peuvent se présenter, en particulier de la pénurie de logements dans la région du bassin lémanique, et fixe l'obligation de domicile avec une certaine

BGE 115 Ia 207 S. 211

souplesse, conformément à l'organisation scolaire en groupements pour les degrés primaires et en arrondissements pour le secondaire (BGC précité p. 899). Les critères retenus par le législateur cantonal en édictant l'art. 78 de la loi scolaire correspondent ainsi à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui, dans le cas des membres du corps enseignant, reconnaît l'existence d'un intérêt public suffisant pour leur imposer l'obligation d'avoir leur domicile sur le territoire de la collectivité qui les emploie (ATF 108 Ia 251). On ne saurait en effet suivre le recourant lorsqu'il prétend que l'intégration du maître à la communauté est devenue tout à fait illusoire dans le système scolaire actuel. Il reste dès lors à examiner si les intérêts privés qu'il fait valoir l'emportent en l'espèce

sur l'intérêt public que représente l'obligation relative au domicile. c) Le respect du principe de la proportionnalité exige 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 publics et privés opposés (ATF 111 Ia 218 /219). A cet égard, le fonctionnaire ne peut faire valoir que des motifs sérieux et importants (ATF 103 Ia 459 consid. 6a; arrêts non publiés du 27 mars 1987 dans la cause Hegetschweiler, consid. 3c, et du 5 février 1988 dans la cause Tardin, consid. 4a).
La pratique vaudoise en matière de dérogations accordées sur la base de l'art. 78 al. 2 de la loi scolaire repose sur des critères objectifs, conformes à cette jurisprudence. Le fait que l'enseignant habite un logement dont il est propriétaire peut, en particulier, constituer un motif de dérogation, si l'acquisition est antérieure à l'acte de nomination ou a lieu par voie successorale. Ces conditions ne sont toutefois pas remplies en l'espèce, dans la mesure où le recourant soutient uniquement qu'il désirait habiter près du lac et qu'il a eu l'occasion d'acquérir une villa à un prix avantageux à Noville. Il n'a ainsi aucun lien personnel avec cette commune, de sorte que sa nouvelle situation n'est pas comparable avec celle qui lui avait permis d'obtenir une dérogation pour être domicilié à Préverenges, où il avait gardé des attaches familiales et sociales, tout en résidant à Bex pendant la semaine. Le recourant n'insiste d'ailleurs pas non plus sur les intérêts que pourrait avoir son amie dans la commune de Noville et ne précise même pas l'endroit où cette amie travaille. Il ressort, au demeurant, de l'acte notarié du 11 juillet 1986 que celle-ci était auparavant domiciliée à Bex, à la

même adresse que le recourant. Enfin, il n'est pas prétendu que la situation du marché immobilier soit moins favorable dans la commune de Bex que dans celle de Noville. Au vu de cet examen, les intérêts privés du recourant à être domicilié en dehors de l'arrondissement scolaire n'apparaissent pas déterminants par rapport à l'intérêt public en jeu. Le Conseil d'Etat pouvait dès lors, sans violer le principe de la proportionnalité, retenir que les motifs invoqués par le recourant pour obtenir une dérogation étaient de pure convenance personnelle et, partant, qu'ils ne suffisaient pas pour obtenir une dérogation. d) Le recours doit donc être rejeté en tant qu'il porte sur une violation de l'art. 45 Cst.