

# VD\_OMNI GE.1994.0025 vom 7. Oktober 1994

VD Tribunal cantonal, 1994-10-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.1994.0025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1994.0025)

FR: VD\_OMNI GE.1994.0025 du 7 octobre 1994

IT: VD\_OMNI GE.1994.0025 del 7 ottobre 1994

## Regeste

c/Prilly | Viole son devoir de fidélité le fonctionnaire qui par son comportement provoque la création de clans. Avertissements justifiés.

## Erwägungen

### E. 2

LC). Les communes vaudoises sont ainsi habilitées à régler de manière autonome, sur une base de droit public dérogeant au droit fédéral conformément à l'art. 342 CO, les rapports de travail qu'elles nouent avec leurs employés (sur tous ces points, voir une décision du Conseil d'Etat du canton de Vaud du

### E. 6

mai 1988, RDAF 1989 p. 295 et ss plus spécialement 298). Une autorité communale doit disposer de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de son administration et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires au bon fonctionnement de celle-ci, question relevant très largement de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle du Tribunal administratif. Ce principe doit toutefois être tempéré par la considération que l'existence d'un pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. Elle ne peut 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, Précis de droit administratif, 4ème édition, N° 161 et ss). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle est notamment liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable, de même que par les principes généraux du droit (ATF 107 I a 204; 104 I a 212 et les références). 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, arrêts GE 92/017 du 25 septembre 1992, GE 91/038 du 17 novembre 1992, GE 92/133 du 16 avril 1993). Le juge doit ainsi contrôler que les dispositions prises se tiennent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du comportement de l'employé ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service. Seules les mesures objectivement insoutenables et arbitraires doivent être annulées, le tribunal vérifiant que l'autorité n'outrepasse pas son pouvoir d'appréciation et respecte les conditions de fond et de forme dont les textes imposent la réalisation (sur tous ces points, voir ATF 108 Ib 209 = JdT 1984 I 331, consid. 2). 5.

Le statut du personnel de la Commune de Prilly ne prévoit pas - ou plus - de sanctions ni de procédures disciplinaires. En revanche, le règlement de service prévoit des cas particuliers de révocation disciplinaire (chapitre IX), mais ces dispositions

ne sont pas applicables, puisqu'elles impliquent un renvoi à un règlement modifié depuis, soit le statut. De toute manière, comme on l'a vu, le règlement de service ne saurait avoir les effets d'un règlement communal, faute d'avoir été approuvé par le Conseil d'Etat. Il en résulte que l'autorité municipale ne peut sanctionner les agents de l'administration qui faillissent à leurs devoirs que par le renvoi pour justes motifs (art. 75 du statut). Doivent être considérés comme tels "... toutes autres circonstances qui font que selon les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de service ne peut pas être exigée". Un renvoi doit normalement être précédé d'un avertissement écrit, à moins que les faits ne justifient la cessation immédiate des rapports de service (art. 76 al. 2 du statut). Dès lors que les avertissements incriminés sont fondés sur cette disposition, il convient de rechercher si des fautes ou des violations de devoirs de service ont été commises, susceptibles de compromettre la poursuite des relations de service. 6. Les décisions entreprises reprochent au recourant X. \_\_\_\_\_ de s'être octroyé des prérogatives et d'avoir pris des initiatives dépassant ses compétences et, implicitement, d'avoir participé à la dégradation des relations au sein du corps de police. Aux recourants X. \_\_\_\_\_ et Mercier, il est reproché d'une manière générale également d'avoir participé à la dégradation de l'ambiance et des relations au sein du corps de police, notamment par des attitudes et des propos déplacés. A l'exception du recourant X. \_\_\_\_\_, qui a admis avoir tenu à l'égard du commissaire A. \_\_\_\_\_ des propos irrespectueux pour ne pas dire injurieux et qui par conséquent a certainement enfreint l'obligation résultant de l'art. 13 al. 2 du statut de se comporter avec tact et politesse envers ses supérieurs, l'instruction n'a pas permis d'établir que des fautes de service précises aient été commises par les recourants. En particulier, il apparaît que le recourant X. \_\_\_\_\_ agissait au su de ses supérieurs lorsqu'il commandait du matériel pour un service d'ordre, ou lorsqu'il se rendait à la Chaux-de-Fonds pour commander des médailles, de sorte qu'on ne saurait lui reprocher à cet égard d'avoir outrepassé ses compétences. Quant aux recourants X. \_\_\_\_\_ et Mercier, aucun grief précis n'a pu être formulé à leur encontre, dans la mesure notamment où ils contestent avoir tenu des propos critiques ou irrespectueux à l'égard de leur supérieur, et dans la mesure où le contraire n'a pas pu être prouvé. Mais, si on ne peut ainsi pas imputer des fautes de service ni des insuffisances sur le plan professionnel aux recourants (à l'exception du sergent X. \_\_\_\_\_ comme on l'a vu ci-dessus), il reste à voir si les intéressés portent une part de responsabilité dans les difficultés internes que rencontre la police de Prilly depuis quelque temps. Il résulte clairement de l'instruction de la cause que le corps de police est divisé, la lettre collective adressée à la Municipalité de Prilly le 15 juin 1994 par 13 agents (sur une vingtaine que compte l'effectif) ne laissant planer aucun doute à cet égard. A cela s'ajoute que les divers notes ou rapports adressés par plusieurs policiers au commissaire (pièces No 29 à 37 du bordereau du 19 août 1994 de la Municipalité de Prilly) font également apparaître que les recourants ont adopté un comportement qui a provoqué des réactions de la part de leurs collègues et qui a ainsi perturbé la marche du service. Les recourants font certes valoir qu'aucun crédit ne peut être accordé à ces déclarations, qui auraient été faites "sur mesure" et sur demande du commissaire de police. Le tribunal considère toutefois que, même s'il faut manifestement faire abstraction d'une part d'exagération et de subjectivité, les faits et éléments invoqués par les différents policiers précités ne peuvent entièrement relever de l'imagination ou de la volonté de rendre service à la hiérarchie. Il est certain que la manière des recourants de concevoir leur métier et d'exécuter les missions qui leur étaient confiées les a peu-à-peu - et peut-être même dans une certaine mesure inconsciemment - amené à adopter un comportement qui les a séparés

de leurs collègues. Dans ce sens, on peut effectivement parler de l'existence d'un "clan". Il reste à voir quelle peut être la responsabilité exacte des intéressés, et en tout premier lieu si une violation fautive, par intention ou négligence de leurs devoirs de service peut leur être imputée à cet égard. 7.

Ces devoirs résultent soit du statut lui-même (art. 12 à 31 notamment), soit d'ordres de service ou d'instructions particulières, ou encore d'un cahier des charges (RS). Ils constituent des obligations juridiques, c'est-à-dire qu'ils astreignent l'intéressé à avoir un comportement déterminé, positif ou négatif, consistant à faire quelque chose ou au contraire à s'en abstenir (voir sur ce point Hangartner, Treuepflicht und Vertrauenswürdigkeit der Beamten, ZBl 1984 p. 385 ss, plus spécialement 392). En fait partie le devoir de fidélité qui impose au fonctionnaire communal un comportement qui soit en toute circonstance, pendant le travail, et hors service, conforme aux intérêts de la commune ou de l'Etat et qui ne porte pas atteinte à la confiance et à la considération qu'une collectivité publique et ses autorités sont en droit d'exiger de leur administration. Cette définition, qui correspond aussi bien à l'ancien art. 22 du statut cantonal des fonctions publiques (abrogé en 1988) qu'à la teneur de l'art. 22 du statut des fonctionnaires fédéraux (RS 172.221.10) est certes très générale, dans la mesure où elle se borne à imposer un devoir de loyauté qui implique en tout cas que le fonctionnaire doit se comporter en service et hors service de manière à pouvoir accomplir convenablement sa tâche (ATF 108 Ia 172). En l'espèce, il est constant que les recourants ont eu une attitude, particulièrement depuis l'affaire du GSO, qui a contribué pour une part importante à détériorer l'ambiance de travail au sein du corps de police, attitude consistant notamment à critiquer les responsables du service et leurs collègues et à se constituer en "clan" dont étaient exclus par définition les collègues ne partageant pas leur point de vue. Un tel comportement ne répond pas aux exigences rappelées ci-dessus, en particulier au devoir de loyauté prescrit par l'art. 12 al. 1 du statut ni au devoir de fidélité décrit par l'art. 13 du statut. Il est en particulier inadmissible que le recourant X. \_\_\_\_\_ se soit cru autorisé à traiter avec mépris son supérieur direct, le commissaire A. \_\_\_\_\_, quelles qu'aient été les circonstances exactes dans lesquelles les propos incriminés ont été tenus. Il faut certes faire preuve de beaucoup de prudence - et cela est tout particulièrement vrai d'une autorité intervenant dans le cadre d'un contrôle judiciaire - dans l'appréciation des responsabilités de chacun dans une affaire où de nombreux éléments, ne dépendant certainement pas tous de la volonté des recourants, ont joué un rôle. Le responsable du corps de police, le commissaire A. \_\_\_\_\_ n'est ainsi pas à l'abri de tout reproche, - il l'admet lui-même - et le tribunal doit d'ailleurs rappeler à cet égard qu'il a fait l'objet d'un avertissement de la part de l'autorité municipale. Cette dernière avait en tout état de cause l'obligation d'intervenir, dès lors qu'elle constatait que le bon fonctionnement de l'un des importants services de son administration était mis en cause, notamment par une attitude contraire aux obligations statutaires du fonctionnaire de certains des membres du corps de police. En l'absence de sanction disciplinaire, on ne saurait en aucun cas considérer qu'elle a abusé de son pouvoir d'appréciation en recourant à la mesure de l'avertissement, soit une mise en garde attirant l'attention de l'intéressé sur la nécessité de modifier son comportement. Une telle mesure répond aux exigences du principe de la proportionnalité. Un conflit de personnalités affectant le bon fonctionnement d'un service peut en effet aller jusqu'à entraîner un licenciement (voir par exemple Knapp, Précis de droit administratif, IV<sup>ème</sup> édition, No 3163) de même que, par exemple, des rapports de confiance dégradés et des conflits personnels peuvent justifier la non réélection d'un fonctionnaire (JAB 1993, p. 156). En l'espèce, les circonstances n'appelaient sans doute pas des mesures aussi extrêmes, mais elles n'en exigeaient pas moins une intervention de

l'autorité politique pour rétablir l'ordre. Un avertissement était dans ces conditions la mesure appropriée. 8.

Le recourant X. \_\_\_\_\_ s'en prend également à la décision de l'autorité communale de lui retirer la responsabilité de chef de la brigade de police secours. A tort. Il ne s'agit là en effet pas d'un déplacement, que celui-ci ait un caractère disciplinaire ou simplement technique (art. 19 du statut), mais d'une réorganisation des tâches du service de police, sans doute liée aux événements qui ont amené l'autorité municipale à intervenir. On est en présence d'une mesure d'organisation, soit d'un acte interne qui n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un administré ou d'un fonctionnaire mais organise le bon fonctionnement de l'administration (sur tous ces points, voir ATF 109 I b 253; ZBl 1993 p. 416, plus particulièrement la note du rédacteur p. 420; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II p. 11). Une telle mesure ne constitue pas une décision susceptible de recours au sens de l'art. 29 LJPA, les conclusions du recourant étant irrecevables à cet égard. 9.

Il résulte de ce qui précède que les recours doivent être rejetés aux frais de leurs auteurs déboutés (art. 55 LJPA). S'agissant de la répartition des frais, le tribunal les imputera à parts égales à chacun des recourants, dont la responsabilité est semblable, même si un grief supplémentaire peut être formulé à l'encontre du recourant X. \_\_\_\_\_. Le montant de l'émolument doit tenir compte de la jonction de l'instruction et du fait qu'un seul arrêt a été rendu pour juger les trois recours. Il n'est pas alloué de dépens à l'autorité intimée, d'une part parce qu'il s'agit d'une collectivité publique importante, disposant d'une administration permanente et suffisamment développée pour lui permettre de défendre ses intérêts en procédure, et d'autre part parce que le litige opposant une autorité municipale à un membre de l'administration communale à propos d'un licenciement ou d'une mesure analogue revêt un caractère particulier justifiant en équité que l'on renonce à allouer des dépens, conformément au principe de l'art. 55 al. 2 LJPA (voir par exemple Tribunal administratif, arrêts AC 91/184 du 22 septembre 1992; GE 92/077 du 26 novembre 1992; GE 93/130 du 20 avril 1994).

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