

VD_OMNI GE.1995.0029 vom 29. Juni 1995

VD Tribunal cantonal, 1995-06-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1995.0029

FR: VD_OMNI GE.1995.0029 du 29 juin 1995

IT: VD_OMNI GE.1995.0029 del 29 giugno 1995

Regeste

c/Municipalité de Lausanne | La prescription de 3 mois prévue par l'art. 27 du statut du personnel communal lausannois est suspendue durant une procédure de recours devant le TA. Elle recommence à courir dès l'arrêt de celui-ci.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 30.06.1995 GE.1995.0029

c/Municipalité de Lausanne | La prescription de 3 mois prévue par l'art. 27 du statut du personnel communal lausannois est suspendue durant une procédure de recours devant le TA. Elle recommence à courir dès l'arrêt de celui-ci.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 29 juin 1995 sur le recours interjeté par X. _____, représenté par Me Rémy Wyler, avocat à Lausanne, contre la décision de la Municipalité de Lausanne du 20 mars 1995 (déplacement disciplinaire d'un fonctionnaire avec réduction de traitement). * * * * *

Composition de la section: M. J.-C. de Haller, président; Mme H. Dénéreaz Luisier et M. V. Pelet, assesseurs. Vu les faits suivants: A. Le recourant X. _____ a été engagé en 1968 comme technicien-dentiste au 1.*****. Il a travaillé en cette qualité à la satisfaction de ses supérieurs jusqu'en 1992, obtenant régulièrement de bonne qualifications. B. En automne 1992, des investigations menées à la suite d'une dénonciation ont permis d'établir que X. _____ exerçait, sans en avoir obtenu l'autorisation, une activité accessoire rémunérée en travaillant pour des cabinets de dentistes privés. Pour ces faits, et suivant le préavis de la Commission paritaire, la Municipalité de Lausanne l'a révoqué pour le 30 avril 1993, par décision du 22 janvier 1993. Un recours interjeté contre cette décision a été admis par le Tribunal administratif le 21 juin 1993. En substance, le tribunal a considéré que les faits reprochés au recourant étaient pour l'essentiel établis, qu'ils constituaient une faute grave, mais que, s'agissant d'un employé travaillant depuis longtemps de manière satisfaisante, une révocation sans avertissement préalable constituait une sanction disproportionnée. La révocation a ainsi été annulée, le dossier étant retourné à l'autorité municipale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. C. Une demande de révision présentée par la Municipalité de Lausanne a été écartée par le Tribunal administratif le 24 septembre 1993. Parallèlement à cette démarche, l'autorité intimée a introduit un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral, invoquant notamment la violation de l'autonomie communale. Ce pourvoi a été rejeté, par arrêt du 30 mars 1994. D. A la suite de l'arrêt du Tribunal administratif, et compte tenu d'une part du fait qu'un remplaçant avait déjà été engagé au service dentaire, et d'autre part que certains employés de celui-ci avaient manifesté leur inquiétude à l'idée de voir le recourant reprendre son travail, la Municipalité de Lausanne a décidé le 9 juillet 1993 d'affecter provisoirement le recourant à d'autres tâches au sein de l'administration

communale, avec maintien du droit au traitement. En exécution de cette décision, X._____ a été déplacé comme maquettiste à la direction des travaux, dès le 23 août 1993. E.

A la suite de la notification, le 15 juin 1994, de l'arrêt du Tribunal fédéral, le recourant a demandé le 5 juillet 1994 à être réintégré dans son poste de technicien-dentiste, dès la rentrée scolaire du 22 août 1994. Le chef du Service du personnel et des assurances lui a répondu que cette réintégration était exclue. Dans cette lettre, rédigée par le Service juridique de la Commune de Lausanne et datée du 15 juillet 1994, on peut relever notamment les passages suivants : "Contrairement à ce que vous semblez croire, la réintégration de M. X._____ au sein du service dentaire est exclue. Compte tenu de la gravité des fautes reconnues par les instances judiciaires, on s'achemine ainsi vers une nouvelle procédure disciplinaire; celle-ci devrait probablement déboucher sur le "déplacement dans une autre fonction avec réduction de traitement" (art. 28, lettre f, RPAC). Bien que cela paraisse possible, pour une faute lourde, cette mesure ne devrait pas être assortie de la mise au provisoire (art. 28, lettre g, RPAC). [...] En conclusion, nous vous proposons avant que la direction des écoles ouvre une nouvelle procédure disciplinaire, de nous faire savoir si une solution transactionnelle est envisageable sur la base de ces éléments." Les pourparlers relatifs à une éventuelle solution transactionnelle ayant échoué, la Direction des écoles a convoqué le recourant pour procéder, le 26 octobre 1994, à son audition. Cette dernière a donné lieu à un procès-verbal qui contient notamment le préambule suivant : "Etant donné que M. X._____ n'a pas accepté la solution proposée par le Service du personnel par lettre du 15.07.1994, une nouvelle procédure disciplinaire doit être engagée. En vertu des dispositions de l'art. 30 du Règlement pour le personnel de l'administration communale, M. X._____ est cité devant la directrice des écoles afin d'être entendu au sujet de l'activité lucrative accessoire qu'il est accusé d'avoir exercé pendant son temps de travail. Il lui est reproché d'avoir effectué des travaux de laboratoire pour des praticiens privés." Le recourant s'est opposé à la mesure envisagée, qu'il estimait disproportionnée, et il a refusé de signer le procès-verbal mentionné ci-dessus, pour le motif qu'il ne reflétait qu'imparfaitement le contenu de l'audition. F.

Dans sa séance du 2 décembre 1994, la Municipalité de Lausanne a pris la décision de principe de déplacer le recourant comme maquettiste spécialiste à la 2.*****, avec modification de la classification. Sur requête de X._____, la commission paritaire a préavisé à l'unanimité en faveur de cette sanction, le 22 février 1995. La municipalité a dès lors confirmé le 2 mars 1995 sa décision de principe, et en a fixé la date d'entrée en vigueur au 1er avril 1995. C'est contre cette décision qu'est dirigé le présent pourvoi, déposé le 24 mars 1995, et confirmé par un mémoire du 29 mars 1995. L'autorité intimée s'est déterminée en déposant des observations non datées, mais reçues au Tribunal administratif le 26 mai 1995. Le recourant a encore déposé une écriture le 8 juin 1995, se référant à la réponse de l'autorité intimée et requérant son audition personnelle, qui a été refusée par décision du juge instructeur du 9 juin 1995. L'effet suspensif a par ailleurs été refusé (décision du juge instructeur du 19 avril 1995). Considérant en droit: 1.

Le recourant fait valoir divers griefs (violation du principe de la proportionnalité, abus du pouvoir d'appréciation, violation du principe de la bonne foi, non respect de décision judiciaire) qui concernent le fond du problème, soit le bien-fondé de la sanction prononcée elle-même. Il soulève par ailleurs le moyen de la prescription, qui doit être examiné préliminairement. 2.

Le règlement pour le personnel de l'administration communale de la ville de Lausanne, du 11 octobre 1977 (RPAC), prévoit la prescription de l'action disciplinaire à son art. 27 al. 3, dont la teneur est la suivante : "La poursuite disciplinaire se prescrit par trois mois dès le jour où les faits

punissables ont été portés à la connaissance de la Municipalité et en tout cas par cinq ans dès le jour où ils ont été commis." La réglementation communale prévoit ainsi un système analogue à celui du droit pénal (art. 70 et 72 CP) en instituant un délai de prescription relative, susceptible d'être interrompu par tout acte d'enquête, et un délai de prescription absolue qui ne peut en aucun cas être prolongé, une éventuelle prescription pénale de plus longue durée étant par ailleurs réservée (sur tous ces points, voir par exemple une décision du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 24 février 1989, R9 891/88). Le règlement communal lausannois est certes muet sur les questions de l'interruption ou de la suspension de la prescription. La doctrine admet toutefois, en droit fédéral, que la prescription de la poursuite disciplinaire est suspendue jusqu'au jugement des recours formés contre le prononcé (voir par Grisel, *Traité de droit administratif*, 2ème édition, p. 516). On n'arriverait pas à un résultat différent en recourant aux principes définis par le droit pénal, l'analogie entre sanctions pénales et disciplinaires justifiant que l'on s'y réfère (voir par exemple décision du Conseil d'Etat citée ci-dessus). Or, en matière pénale, le point de savoir si la prescription continue à courir pendant une procédure de recours dépend de la force de chose jugée - et non l'autorité de la chose jugée - de la décision entreprise, avec la conséquence qu'il faut admettre que la prescription a été suspendue lorsque l'instance de recours admet le pourvoi, et annule la décision en cause. Dans un tel cas, l'action pénale renaît et avec elle la prescription (sur tous ces points, voir un arrêt récent de la Cour de cassation pénale de Genève, SJ 1995 p. 368 et les références citées; voir également ATF 105 IV 98, cons. 2a). En l'espèce, la Municipalité de Lausanne a ouvert la procédure disciplinaire pratiquement immédiatement après la découverte des faits en automne 1992, interrompant tout à fait normalement la prescription. La décision de révocation prise à l'encontre de X. _____ le 22 janvier 1993 n'est jamais entrée en force, puisqu'elle a été attaquée devant le Tribunal administratif et a été annulée par cette autorité le 21 juin 1993. On doit admettre, dans ces conditions, que la prescription recommençait à courir dès cette date, une nouvelle procédure disciplinaire - ou à tout le moins la reprise de la procédure - étant nécessaire pour l'interrompre. L'administration communale lausannoise ne s'y est d'ailleurs pas trompée, comme le démontrent les termes qu'elle a utilisés aussi bien dans la lettre du 15 juillet 1994 du Service du personnel au conseil du recourant que dans le procès-verbal d'audition du 26 octobre 1994. Or cette audience, qui constituait la première mesure d'instruction dans le cadre de la nouvelle procédure disciplinaire, a eu lieu plus d'une année après l'arrêt du Tribunal administratif, la prescription étant alors largement acquise. Dans sa réponse au recours, la municipalité intimée écarte l'argument de la prescription en relevant que cette dernière a été suspendue jusqu'à réception de l'arrêt du Tribunal fédéral, le 15 juin 1994, les actes d'instruction se succédant dès lors à des intervalles inférieurs à trois mois dans le cadre de ce que l'autorité lausannoise considère comme étant "... la même procédure disciplinaire". Indépendamment du fait que cette théorie contredit la position manifestée par la même autorité communale antérieurement (voir ci-dessus litt E), elle ne résiste pas à l'examen dans la mesure où elle considère que le point de départ d'une nouvelle prescription remonte à la réception de l'arrêt du Tribunal fédéral. Il est vrai qu'à la suite de l'arrêt du 21 juin 1993, la Municipalité de Lausanne a réagi de deux manières, soit en demandant la révision de cet arrêt d'une part, et en déposant un recours de droit public invoquant notamment la violation de la garantie de l'autonomie communale, d'autre part. Mais une procédure de révision est une voie de droit tout à fait exceptionnelle à laquelle on ne peut recourir qu'à titre subsidiaire, en l'absence d'autres possibilités de recours (voir notamment ATF 118 II 199 cons. 3). Quant à la procédure de

recours de droit public, il est de jurisprudence constante qu'il ne s'agit pas d'une voie de droit ordinaire prolongeant une procédure antérieure, mais également d'un moyen exceptionnel sans effet dévolutif, ouvrant une procédure nouvelle (voir notamment Moor, Droit administratif, vol. II p. 28; ATF 99 Ia 255; 106 IV 145). Ni l'une ni l'autre ne peuvent être considérées comme des prolongements de la procédure disciplinaire, qui s'est terminée, dans le cas X. _____, par l'arrêt du Tribunal administratif du 21 juin 1993. La sanction prononcée à l'encontre de X. _____ étant annulée à cette date, l'action disciplinaire renaissait et avec elle la prescription, avec la conséquence que l'instruction de la nouvelle procédure devait débiter au plus tard dans les trois mois. Force est dès lors de constater que la prescription a été acquise dès cette date, l'autorité municipale étant déchu du droit de prononcer une sanction. 3.

Sur le fond, le recours aurait dû être rejeté parce que la décision attaquée résiste au grief de violation du principe de la proportionnalité (qui se confond in casu avec celui de l'abus du pouvoir d'appréciation). Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de dire, dans son arrêt du 21 juin 1993, que la faute commise était grave et qu'elle justifiait une sanction importante. Ce n'est que parce que la révocation prononcée alors concernait un employé au service de la Commune de Lausanne depuis très longtemps, et dont les prestations étaient qualifiées régulièrement d'excellentes par ses supérieurs, qu'une résiliation brutale, sans avertissement préalable, des rapports de service a été considérée comme excessivement sévère. Un tel reproche ne saurait être formulé à l'encontre de la nouvelle sanction prise, même si elle touche durement le recourant, à la fois dans ses intérêts patrimoniaux et dans sa pratique professionnelle. Si l'on examine la liste des sanctions disciplinaires prévues par l'art. 28 RPAC, on s'aperçoit que les quatre premières sanctions prévues, dans l'ordre de gradation, sont le blâme, l'amende, la suspension jusqu'à sept jours avec suppression de traitement, et la suppression d'une augmentation de traitement pour ancienneté. Ces mesures ne peuvent clairement viser que les infractions mineures ou relativement mineures et n'entrent pas en ligne de compte au vu de la gravité des faits reprochés à X. _____. La sanction la plus sévère (la révocation) étant exclue, seules sont envisageables la réduction de traitement (art. 28 lit. e), le déplacement dans une autre fonction avec réduction de traitement (art. 28 lit. f) et la mise au provisoire avec ou sans déplacement ou réduction de traitement (art. 28 lit. g). En s'en tenant à un déplacement avec réduction de traitement, l'autorité communale n'a en aucun cas abusé de son pouvoir d'appréciation (voir par exemple Grisel, op. cit., p. 515, qui considère que le déplacement et la diminution du traitement sont des "peines modérées").

4. Le recours devant être admis pour des motifs tirés de la prescription, les frais d'instruction sont laissés à la charge de l'Etat. Le recourant, qui a consulté avocat, a droit à des dépens (art. 55 LJPA). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est admis. II. La décision de la Municipalité de Lausanne du 20 mars 1995 est annulée. III. Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire. IV. La Municipalité de Lausanne versera au recourant un montant de 1'000 fr. (mille francs) à titre de dépens. Lausanne, le 29 juin 1995/gz Le président : Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint