

VD_OMNI GE.1995.0039 vom 28. November 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-11-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1995.0039

FR: VD_OMNI GE.1995.0039 du 28 novembre 1996

IT: VD_OMNI GE.1995.0039 del 28 novembre 1996

Regeste

c/Municipalité de Morges | 1. Admission du recours d'une psychologue scolaire contre son renvoi pour justes motifs:la bonne marche de l'administration n'exigeait pas la cessation immédiate des rapports de travail.2. Rejet de son recours (en tant que recevable) contre sa non renomination:la municipalité n'a pas abusé de son large PA en considérant le maintien en fonction de la recourante comme incompatible avec le bon fonctionnement du service.

Erwägungen

E. 2

LC). Les communes vaudoises sont ainsi habilitées à régler de manière autonome les rapports de travail qu'elles nouent avec leurs employés. La municipalité doit, dans ce cadre, disposer d'une grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de son administration et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires à son bon fonctionnement. Encore que l'existence d'un pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité soit 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 (B. Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, N° 161 et ss; voir aussi ATF 108 Ib 209 =JdT 1984 I 331 consid. 2; voir encore TA, arrêt GE 93/130 du 20 avril 1994). 2. La décision des 19/25 avril 1995 se fonde sur l'art. 19 du statut. Aux termes de cette disposition, la municipalité peut en tout temps décider la cessation des fonctions pour justes motifs (al. 1er); constituent notamment de justes motifs l'incapacité constatée ainsi que toutes circonstances en raison desquelles le maintien en fonction serait préjudiciable à la bonne marche ou à la réputation de l'administration (al. 2). A teneur de l'art. 20 al. 2 du statut, le renvoi doit être notifié avec indication des motifs. a) Vu le sort du pourvoi sur le fond, point n'est besoin de s'attarder sur les griefs initialement pris par la recourante de l'art. 20 al. 2 du statut; ce moyen n'a d'ailleurs pas été repris par la suite. Peut-être la décision en cause n'était-elle pas motivée à satisfaction de droit; cette informalité aurait toutefois été réparée dans le cadre de la présente procédure, qui a fait une large place au droit d'être entendu. Pour les mêmes raisons, il y a lieu de déclarer sans objet la requête présentée en cours de procédure par la recourante, tendant principalement à ce que le tribunal constate à titre préjudiciel la nullité de cette décision pour défaut de motivation. b) Sur le fond, il appartient au tribunal de contrôler la légalité de la décision attaquée. Plus précisément, il s'agit de vérifier si, en renvoyant la recourante pour justes motifs, la municipalité a abusé ou non de son pouvoir d'appréciation (voir considérant 1 ci-dessus). aa) Bien que les autorités jouissent d'une grande marge d'appréciation lors de la fin des rapports de service de droit public ou de droit privé, la légalité d'un cas de licenciement dépend de la présence de conditions particulières;

les "justes motifs" apparaissent comme le critère commun permettant d'en juger. Du point de vue de leur contenu, les justes motifs permettant la résiliation immédiate des rapports de travail au sens de l'art. 337 CO correspondent à ceux exigés, en droit de la fonction publique, en cas de licenciement par l'administration; ce concept implique que, d'après les règles de la bonne foi, le rapport de travail ne peut être poursuivi. Le droit public (et notamment le statut : v. art. 72 ss) connaît en outre la révocation disciplinaire; cette mesure repose elle aussi sur de justes motifs, mais elle suppose une faute, intentionnelle ou par négligence, à la différence de la résiliation pour justes motifs (voir P. Hänni, "La fin des rapports de service en droit public", RDAF 1995, p. 421 ss et réf. citées; TA, arrêt GE 95/136 du 10 juillet 1996; RDAF 1995, p. 466). En tout état de cause, la mesure prise doit être adaptée au but poursuivi et tenir compte des intérêts en présence. bb) La municipalité soutient en substance que, depuis de nombreuses années déjà, la recourante avait fait l'objet de critiques. Elle produit, entre autres pièces, des rapports établis les 24 mai 1994 et 10 janvier 1995 par la doctoresse J. _____, relevant en particulier une absence de fil conducteur dans la pensée de la recourante, un manque d'esprit de synthèse comme aussi une incapacité à se remettre en question. L'autorité intimée invoque aussi un écrit établi le 3 juin 1994 puis complété le 26 janvier 1995 par E. _____, directeur de l'établissement primaire "Prélude", dénonçant l'action souvent confuse et les avis superficiels voire contradictoires de la recourante, dont les limites seraient déjà apparues lors de l'ouverture en 1987 d'une classe d'intégration. La municipalité se réfère encore à une déclaration conjointe adressée le 4 juillet 1995 au conseiller municipal directeur des écoles par la psychologue F. _____ et les logopédistes G. _____, H. _____ et I. _____ : ces quatre collègues de la recourante se plaignent de la difficulté de collaborer avec elle (travail confus, incapacité à intégrer les messages) et craignent que la détérioration constatée soit irréversible. Entendues par le tribunal le 6 mars 1996, toutes les personnes précitées ont confirmé leurs doléances. Au terme de l'instruction, complétée par une enquête confiée à son assesseur spécialisé, le tribunal n'est pas pour autant convaincu qu'il ait fallu d'emblée opter pour une mesure aussi abrupte qu'un renvoi pour justes motifs. Certes la création d'une classe d'intégration, puis l'arrivée d'une supérieure hiérarchique exigeante et privilégiant le travail en équipe ont-elles mis en lumière les insuffisances de la recourante : difficulté (peut-être due à une charge émotionnelle parfois excessive) à prendre la distance voulue par rapport aux situations, au détriment de la vue d'ensemble et de la cohérence souhaitables. Mais, la municipalité elle-même en convient, seule une restructuration profonde du 2. _____, après intervention d'un consultant spécialisé, lui a donné des arguments solides pour intervenir auprès de la recourante : c'est en effet à partir de 1991 que, malgré des qualités reconnues par de nombreux témoins, la recourante a montré ses limites en ne parvenant pas à s'adapter à des méthodes de travail plus rigoureuses et à une action plus collective qu'auparavant. Il est vrai que, aujourd'hui, la recourante est en conflit ouvert avec la doctoresse J. _____, qu'elle a même dénoncée au Conseil de discipline de la Société vaudoise de médecine; mais le tribunal n'a pas de raison de penser que, dès son arrivée à la tête du 2. _____, la doctoresse J. _____ se soit attachée à isoler la recourante dans l'idée de s'en débarrasser le plus rapidement possible. A la faveur de la séance finale, la municipalité a précisé que, en décidant de faire application de l'art. 19 du statut, elle n'avait pas conclu à une "incapacité constatée" mais plutôt à des "circonstances en raison desquelles le maintien en fonction serait préjudiciable à la bonne marche ou à la réputation de l'administration". Mais encore fallait-il que son intervention respecte le principe de la proportionnalité (voir notamment Hänni, op. cit., p. 422) : dans le cas

particulier, cela signifiait que l'intérêt public à la bonne marche du 2.***** soit à ce point mis en péril que la cessation quasi immédiate des rapports de travail se soit imposée comme étant le seul moyen de préserver cet intérêt public. Or, lorsque l'activité administrative est objectivement gênée par la présence d'un fonctionnaire qui n'a pas commis de faute, l'autorité de nomination est tenue de rechercher une solution proportionnée. Dans le cas particulier, un déplacement dans une autre fonction en rapport avec les capacités de la recourante (voir art. 20 al. 4 du statut) n'entraîne certes pas en ligne de compte : la recourante exerce en effet une activité très spécialisée qui, affirme la municipalité, n'a pas son équivalent au sein de l'administration communale. En revanche, par opposition au statut des fonctions publiques cantonales par exemple, la réglementation communale connaît l'institution des périodes de nomination (voir art. 10 du statut), une première période de cinq ans ayant débuté au 1er janvier 1987 pour tous les fonctionnaires qui - à l'instar de la recourante - étaient déjà nommés lors de l'entrée en vigueur du statut (voir art. 85 al. 2 du statut) : dans ces conditions, il eût certainement été possible pour la municipalité de concilier l'intérêt public à la bonne marche du 2.***** avec l'intérêt patrimonial et moral de la recourante en envisageant d'emblée, plutôt qu'un renvoi pour justes motifs, un non renouvellement avec effet sinon au 31 décembre 1991 du moins au 31 décembre 1996, quitte à rechercher provisoirement une solution acceptable. A cela s'ajoute que, on l'a vu, les structures et la conduite quelque peu laxistes du 2.***** avant 1990 ont certainement contribué à retarder le constat des carences de la recourante : or, celle-ci n'a nullement à subir outre mesure les conséquences de cette situation initiale, qui ne lui est nullement imputable. La mesure contestée se révèle donc disproportionnée. c) En conclusion, le recours dirigé contre la décision municipale des 19/25 avril 1995 doit être admis. Et, par voie de conséquence, la décision en cause annulée. 3. La décision du 11 juillet 1995 a suspendu préventivement l'activité de la recourante dès le 31 juillet 1995, sans privation de traitement; cette mesure a été expressément prise sans préjudice du sort du pourvoi dirigé contre la décision des 19/25 avril 1995. Le recours incriminant la décision du 11 juillet 1995 était accompagné d'une requête d'effet suspensif; cette requête ayant été rejetée, la suspension préventive de la recourante déploie toujours ses effets aujourd'hui. Dans ces conditions, faute d'intérêt actuel et pratique, ce recours doit être déclaré sans objet. 4. L'art. 10 du statut prévoit que chaque fonctionnaire est nommé pour une période de cinq ans (al. 5); si au terme de la quatrième année de la période le contrat n'est pas dénoncé par l'une ou l'autre des parties, il est reconduit tacitement pour une nouvelle période de cinq ans et ainsi de suite (al. 6). A teneur de l'art. 85 al. 2 du statut, la situation des fonctionnaires nommés lors de l'entrée en vigueur de celui-ci a été confirmée au 1er janvier 1987, la première période de cinq ans instituée par l'art. 10 al. 5 du statut partant pour eux de cette date. La décision du 23 novembre 1995 se fonde sur les dispositions précitées; elle signifie à la recourante le non renouvellement de ses fonctions et, par voie de conséquence, leur fin au 31 décembre 1996. a) Avec l'autorité intimée, on peut certes se demander si une décision de non renouvellement peut faire l'objet d'un recours sur le fond. Peut-être une réponse négative à cette question s'imposerait-elle si, comme auparavant, l'art. 37 al. 1er LJPA subordonnait encore la qualité pour agir à l'atteinte d'un droit protégeant juridiquement le recourant (voir par analogie A. Grisel, op. cit., p. 504 à propos du recours de droit public). Depuis le 1er mai 1996 toutefois, en vertu du nouvel art. 37 al. 1er LJPA, il suffit que soit touché un intérêt digne de protection du recourant : or, le droit de ne pas être arbitrairement privé d'un renouvellement (voir lit. b ci-après) peut a priori constituer sinon un intérêt juridiquement protégé (voir

pourtant ATF 96 I 624) du moins un intérêt digne de protection. Vu le sort de ce pourvoi sur le fond, la question peut toutefois rester ouverte. b) Certes la liberté de décision de l'autorité appelée à renommer n'est-elle pas absolue : tout non renouvellement doit en effet être motivé objectivement en vertu des principes déduits de l'art. 4 de la Constitution fédérale et ne peut intervenir arbitrairement, en fonction des circonstances (voir notamment Hänni, op. cit. p. 416; RDAF 1995, p. 459/460). On l'a dit, l'intérêt public commande toutefois que l'autorité communale puisse disposer d'une large marge de manoeuvre pour fixer l'organisation de son administration et créer, modifier ou encore supprimer les relations de service nécessaires à son bon fonctionnement : par conséquent, il est normal que l'autorité de recours s'impose une certaine retenue lorsqu'elle est appelée à contrôler une décision de non renouvellement, mesure moins incisive pour le fonctionnaire qu'un renvoi pour justes motifs (voir notamment Grisel, op. cit. p. 503). c) Malgré ses propres efforts comme aussi ceux de son entourage professionnel, la recourante n'est pas parvenue à se hisser au niveau des exigences nouvelles qui lui étaient désormais imposées; au point que non seulement la doctoresse J. _____ mais aussi les collègues actuelles de la recourante - à l'exception d'une seule, la logopédiste K. _____ - n'estiment plus pouvoir collaborer avec elle. Dans ces conditions, on peut sérieusement craindre sinon une paralysie du moins des dysfonctionnements du 2.*****, comme aussi des initiatives individuelles inadéquates de la part de la recourante; autrement dit, la bonne marche du 2.***** est en jeu. Or, la municipalité souligne que le 2.*****, chargé de résoudre les cas d'enfants posant des problèmes particulièrement aigus, joue un rôle important et assume de lourdes responsabilités; qui plus est, son action privilégiant désormais le travail d'équipe, il importe que le 2.*****, dans ses rangs comme aussi vis-à-vis du public, fasse preuve d'une solide cohésion. Peut-être la préservation de cet intérêt public serait-elle conciliable avec le maintien en fonction de la recourante si une amélioration de la situation était raisonnablement envisageable : c'est toutefois en vain que, durant plusieurs années, la doctoresse J. _____ et ses collaboratrices affirment avoir épaulé la recourante; qui plus est, son âge et les habitudes prises rendent d'autant plus aléatoire un pronostic favorable à cet égard. Le tribunal parvient ainsi à la conclusion que la décision du 23 novembre 1995 est à tout le moins objectivement soutenable; or, on l'a vu, il n'en faut pas davantage pour qu'elle soit confirmée. Dans ces conditions, il apparaît superflu de vouloir évaluer les capacités professionnelles de la recourante : sa requête d'expertise, renouvelée à la faveur de la séance finale, doit donc être écartée. d) Les considérations qui précèdent conduisent ainsi au rejet du recours, en tant que recevable. Par conséquent, la décision municipale du 23 novembre 1995 doit être maintenue. 5. En résumé, tant la recourante que l'autorité intimée, toutes deux assistées, obtiennent partiellement gain de cause. En pareil cas, il y aurait normalement lieu de répartir les frais à parts égales et de compenser les dépens (voir art. 55 LJPA). Le Tribunal administratif a toutefois jugé à plusieurs reprises qu'en raison du caractère particulier que présentent les litiges entre une collectivité publique et l'un de ses fonctionnaires à propos d'un licenciement ou d'une mesure analogue, le sort des frais et dépens doit lui aussi obéir à des règles particulières (voir notamment arrêt incident du 6 septembre 1995, mentionné sous lit. D; voir aussi arrêt GE 96/0036 du 13 septembre 1996) : c'est pourquoi l'équité commande de rendre le présent arrêt sans frais ni dépens (voir art. 55 al. 3 LJPA).