

VD_OMNI GE.1995.0085 vom 4. Dezember 1995

VD Tribunal cantonal, 1995-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1995.0085

FR: VD_OMNI GE.1995.0085 du 4 décembre 1995

IT: VD_OMNI GE.1995.0085 del 4 dicembre 1995

Regeste

c/Municipalité de Morges | Policier ayant rempli de manière inexacte une formule de découverte d'un objet perdu. Faux dans les titres. Renvoi pour justes motifs confirmé.

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, cons. 2).

3. Fonctionnaire au bénéfice d'une nomination définitive, le recourant est soumis au statut du personnel de la Commune de 1.*****, soit plus précisément au règlement adopté par le Conseil communal le 1er avril 1987 (ci-après le Statut).

Indépendamment d'un certain nombre de mesures disciplinaires pouvant sanctionner la violation des devoirs de service (art. 71 et suivants), le statut autorise la Municipalité à décider en tout temps la cessation des fonctions pour justes motifs et contient une liste exemplaire des circonstances pouvant être considérées comme telles (art. 19 al. 1 et 2). Le règlement définit également la procédure applicable en précisant notamment que le renvoi suppose préalablement une enquête et une audition de l'intéressé et que, lorsque les faits le motivant sont dépendants de la volonté de celui-ci, il doit dans la règle être précédé d'un avertissement (art. 20 al. 1). En l'espèce, la décision entreprise n'indique pas clairement s'il s'agit d'une révocation disciplinaire ou d'un renvoi pour justes motifs puisqu'elle se réfère aussi bien à l'art. 19 qu'aux art. 72 et 73 du Statut. A l'audience du 20 novembre 1995, les parties sont toutefois tombées d'accord pour admettre qu'on était en présence d'un renvoi pour justes motifs. 4.

Conformément à l'art. 20 du statut, une décision de renvoi disciplinaire doit être précédée d'une enquête au cours de laquelle l'intéressé est appelé à se justifier. Le recourant soutient qu'aucune véritable enquête n'a été ordonnée ni effectuée, qu'il n'a pas pu de ce fait faire valoir en temps utile ses moyens ni se faire assister, enfin que la décision a été prise en fait avant qu'il soit entendu par la municipalité le 5 septembre 1995. 4.1

S'agissant de l'enquête, la jurisprudence du Tribunal administratif a précisé les exigences minimales que devait comporter une enquête, en l'absence de dispositions réglementaires fixant expressément et formellement les mesures à prendre. On doit ainsi admettre qu'une enquête suppose à tout le moins qu'il soit clair pour tous les intéressés, et surtout pour celui qui en est l'objet, que s'est engagé un processus tendant à établir des faits susceptibles de motiver un renvoi pour justes motifs. Il faut ensuite que les faits sur lesquels doit porter l'enquête soient déterminés de manière suffisamment précise pour que toutes les parties puissent se prononcer et faire valoir des moyens de preuve avant l'établissement, sous une forme ou sous une autre, d'un rapport de fin d'enquête énonçant ce qui est finalement retenu le cas échéant à la charge de l'intéressé. En substance, et conformément à cette jurisprudence du Tribunal administratif (arrêt du 25 septembre 1992, GE 92/025), il doit être clair pour l'intéressé qu'une sanction est susceptible d'être prise à son endroit, fondée sur des faits qui ont été portés à sa connaissance et sur lesquels il a été en mesure de donner son avis. 4.2

Les griefs formulés par le recourant à l'endroit de la manière dont a été conduite la procédure jusqu'à la décision de renvoi ne sont pas fondés. Il est certes exact que l'autorité intimée n'a pas formellement désigné d'enquêteur chargé d'instruire la cause et de présenter un rapport. Mais une telle mesure était inutile en raison des circonstances ayant entouré l'affaire du sac à main de Mme Z. _____. Il faut rappeler à cet égard que le commandant de la police municipale, dès qu'il a été mis au courant de l'existence d'un formulaire rempli de manière inexacte, a immédiatement convoqué le recourant pour le sommer de s'expliquer. X. _____ n'a nullement contesté les faits, et il n'a pas été en mesure de donner une explication plausible de son comportement (pas plus qu'il n'a pu le faire ultérieurement devant le Tribunal administratif). On ne voit pas, dans ces conditions, quels éléments supplémentaires aurait pu apporter une enquête formelle, et le Tribunal administratif admet que l'entretien du 24 avril, au cours duquel le recourant a été clairement informé de ce qu'on lui reprochait et sommé de s'expliquer répond aux exigences minimales de la jurisprudence rappelée ci-dessus. 4.3

Le recourant fait aussi valoir qu'ayant été sanctionné d'un avertissement, confirmé par écrit le 26 avril 1995, il croyait l'affaire terminée et ne s'attendait pas du tout à ce qu'elle rebondisse dans le courant de l'été. On peut certes comprendre que les développements ultérieurs l'aient à cet égard, surpris dans une certaine mesure. Mais

l'instruction de la cause a permis de déterminer que, si pour les supérieurs hiérarchiques de X. _____, la faute de celui-ci devait effectivement être considérée comme suffisamment sanctionnée par un nouvel avertissement, tel n'est pas été l'avis de la municipalité elle-même qui, mise au courant de l'affaire, a demandé au directeur de police de lui soumettre le dossier avec une proposition de sanction plus conséquente. Il n'y a rien là d'irrégulier, dans la mesure où les mesures prises par la hiérarchie du corps de police lui-même ne sauraient en aucune manière être assimilées à une décision dotée de l'autorité matérielle de chose jugée, excluant que l'autorité compétente en matière disciplinaire ne se saisisse ultérieurement du dossier. Dès lors que, avant de prendre sa décision, la municipalité a procédé à l'audition du recourant (qui n'a ni contesté les faits ni fourni de plus amples explications), on ne saurait considérer que la procédure suivie par la Municipalité de 1.***** a enfreint les règles régissant le droit d'être entendu. On ne peut pas davantage lui reprocher d'avoir tardé à réagir, le délai écoulé entre le 26 avril et le 14 août n'étant pas d'une longueur manifestement excessive au regard des circonstances. Le fait que, comme le recourant en fait grief à l'autorité intimée, cette dernière l'a informé d'entrée de cause, lors de l'entretien du 5 septembre 1995, de son intention de procéder à un renvoi pour justes motifs ne constitue pas davantage une irrégularité de procédure. Il résulte certes du procès-verbal que le recourant a au début de la séance été avisé de la possibilité d'un renvoi. Mais cette manière de faire n'est pas en soi critiquable, dans la mesure où il n'est pas anormal qu'une autorité ayant à prendre une décision de ce genre en discute au cours de plusieurs séances et recueille l'avis provisoire de ses membres sur la sanction à prendre. Cela ne change rien au fait que formellement la décision est repoussée à l'issue de l'audition personnelle de l'intéressé, et que celui-ci est dès lors parfaitement à même d'apporter tous les éléments susceptibles, selon lui, de modifier l'appréciation du cas. Le reproche formulé sur ce point par le recourant n'est donc pas fondé. 5. Les moyens soulevés à l'encontre de la procédure suivie ne devant pas être retenus, il reste à examiner si la mesure prise peut être contestée au regard des principes rappelés dans le considérant 2 ci-dessus. Le recourant fait valoir à cet égard, en se référant aux principes applicables en droit privé (art. 337 CO), que les faits qui lui sont reprochés ne revêtent pas un caractère de gravité susceptible de justifier un renvoi immédiat pour justes motifs. Mais cette argumentation ne résiste pas à l'examen. Il faut certes admettre qu'il existe une analogie entre la définition des justes motifs retenus par l'art. 19 du Statut et celle de l'art. 337 CO, les termes utilisés étant à peu près identiques. Dans les deux cas, la condition nécessaire et suffisante est que les circonstances invoquées ne permettent plus d'exiger du partenaire contractuel qu'il résilie les rapports de travail en respectant les délais ordinaires de congé ou, dans le cas d'un contrat de durée déterminée, qu'il attende la fin des relations contractuelles. Selon la jurisprudence, cette condition doit être en règle générale admise sans autre lors de manquements graves de la part du travailleur, par exemple en présence d'un acte au préjudice de l'employeur, punissable pénalement, comportement qui détruit aussitôt et définitivement le rapport de confiance réciproque (sur tous ces points, ATF 117 II 562). Le fait pour un fonctionnaire de police de remplir de manière délibérément inexacte un formulaire est déjà en soi grave, dans la mesure où ces fonctionnaires sont amenés à établir de nombreux rapports sur lesquels l'autorité se fonde ensuite pour prendre des mesures, ce qui signifie qu'elle doit pouvoir avoir une confiance absolue quant à l'exactitude et à la précision de ces documents. A cela s'ajoute que, même si des poursuites pénales n'ont pas été engagées, la formule d'objets trouvés remplie de manière inexacte par le recourant doit être considérée comme un titre au sens de l'art. 110 ch. 5 CP, dans la mesure où il

permet d'établir l'identité de personnes qui, à la suite de la découverte d'une chose perdue, assument les devoirs prévus par la loi (art. 720 ss CC) et notamment l'obligation du propriétaire de verser une récompense à l'inventeur (art. 722 al. 2 CC). En indiquant ainsi de manière inexacte que l'auteur de la découverte était Mme Valérie Y. _____, qui n'avait jamais rien eu à voir avec cette affaire, le recourant rendait à tout le moins possible la mise à charge de Mme Z. _____ d'une récompense de 200 francs qui ne serait - et pour cause - jamais parvenue au véritable ayant-droit. Les explications fournies à ce sujet par X. _____ ne sont vraiment pas convaincantes : selon les déclarations qu'il a faites à l'audience du 20 novembre 1995, il aurait agi de la sorte pour remplir provisoirement la formule en attendant que soit connue l'identité de l'auteur de la découverte. Une telle motivation ne saurait toutefois emporter la conviction, parce qu'elle est manifestement dépourvue de sens, dans la mesure où le fait d'avoir déjà rempli de manière inexacte la formule de découverte rendait au contraire plus compliquée sa correction ultérieure. On est donc bel et bien en présence d'un document à tout le moins gravement suspect de faux dans les titres au sens de l'art. 251 CP (voir par exemple ATF 118 IV 254) avec la circonstance aggravante d'avoir été rédigé par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions (art. 317 CP). A eux seuls, de tels actes sont susceptibles d'altérer irrémédiablement la confiance que les autorités de police doivent pouvoir placer dans leurs fonctionnaires, notamment ceux qui portent l'uniforme. A cela s'ajoute qu'est en cause un policier dont le comportement général a fait, dès le début de sa carrière, l'objet de remontrances, et qui en particulier s'est vu infliger ces dernières années trois avertissements, dont le dernier à peine une année avant les faits incriminés, comportait une menace expresse de renvoi pour justes motifs. Si l'on observe enfin que le recourant, après l'ouverture de la procédure de renvoi pour justes motifs, s'est cru autorisé à modifier par des montages de photocopies une lettre de la Municipalité de 1.***** pour en faire état auprès de tiers, procédé extrêmement indélicat, pour dire le moins, on ne peut qu'admettre qu'il n'est plus possible aux autorités morgiennes de conserver à leur collaborateur la confiance minimale exigée. Dans ces conditions, un renvoi pour justes motifs échappe à toute critique, la décision attaquée devant être confirmée et le recours rejeté aux frais de son auteur débouté (art. 55 LJPA).

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