

VD_OMNI GE.1996.0031 vom 17. März 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-03-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1996.0031

FR: VD_OMNI GE.1996.0031 du 17 mars 1997

IT: VD_OMNI GE.1996.0031 del 17 marzo 1997

Regeste

c/Municipalité de Lausanne | Conclusion tendant à l'attribution au sein de l'administration communale d'un poste de rémunération équivalente avec statut de cadre de haut niveau, irrecevable car hors du litige. Sauf le cas où la municipalité ordonne le déplacement du fonctionnaire à la place du licenciement, l'attribution d'un poste donné ou d'une responsabilité précise à un fonctionnaire constitue un acte interne à l'administration que la jurisprudence ne considère pas comme une décision susceptible de recours.

Erwägungen

E. 17

mai 1993; GE 92/077 du 26 novembre 1992; voir encore, sur cette distinction et ses rapports avec la notion de justes motifs en droit du contrat de travail selon l'art. 337 CO, GE 95/039 du 28 novembre 1996 ainsi que la doctrine et la jurisprudence citées). b) S'agissant du choix entre les deux types de mesures en fonction des motifs invoqués, le tribunal s'en remet en général, au moins implicitement, à la qualification adoptée par l'autorité intimée, examinant sous l'angle des justes motifs même des circonstances constituant manifestement des fautes de service (GE 96/076 du 5 décembre 1996, inobservation de l'horaire de travail; GE 96/061 du 31 octobre 1996, désordre et insuffisance dans le travail; GE 95/085 du 4 décembre 1995, établissement délibérément inexact d'un document officiel; GE 95/061 du 30 août 1995, indiscipline et absences injustifiées). Cette solution s'impose d'ailleurs d'elle-même lorsque le règlement communal ne prévoit pas ou plus de procédure disciplinaire (GE 94/025 du 7 octobre 1994 et GE 96/014 du 26 avril 1996, selon lesquels dans ce cas, l'autorité municipale ne peut sanctionner les agents de l'administration qui faillissent à leurs devoirs que par le renvoi pour justes motifs). Il est cependant aussi arrivé, lorsque la question n'était pas résolue par l'autorité intimée, que le tribunal juge qu'il y a lieu d'appliquer celles des dispositions qui sont plus spécifiquement adaptées au cas visé, à savoir les dispositions disciplinaires du statut communal lorsqu'est en cause le licenciement d'un fonctionnaire motivé par des fautes de service (GE 92/077 du 26 novembre 1992). Il est même arrivé que les règles disciplinaires soient déclarées applicables au renvoi pour justes motifs (GE 96/072 du 3 septembre 1996, s'agissant de la suspension préventive avec suspension de traitement). Il faut bien reconnaître que lorsqu'une faute de service est invoquée, la différence entre un renvoi pour justes motifs et une révocation disciplinaire est purement théorique. Les circonstances justifiant un renvoi disciplinaire doivent être considérées (dans ce sens Hänni, déjà cité, RDAF 1995 p. 422) comme une catégorie de justes motifs, qui correspondent du point de vue de leur contenu aux justes motifs permettant la résiliation immédiate des rapports de travail en droit privé au sens de l'art. 337 CO (GE 95/039 du 28 novembre 1996; moins catégorique: GE 95/085 du 4 décembre 1985; voir encore à titre d'exemple, sur la

qualification des problèmes d'alcool sous l'un ou l'autre régime, un arrêt du Tribunal fédéral publié dans RDAF 1995 p. 461). Il faut d'ailleurs rappeler que la difficulté à distinguer clairement les deux types de mesures a conduit le législateur cantonal à éliminer en 1988 la procédure disciplinaire du statut cantonal des fonctions publiques (GE 93/014 du 17 mai 1993 et les références citées). Lorsqu'elle subsiste, la distinction entre les deux catégories de mesures n'a en vérité guère de portée lorsque comme en l'espèce, le règlement communal ne contient même pas ou plus la clause de subsidiarité (que connaissait le droit cantonal) selon laquelle seule la voie disciplinaire reste ouverte lorsque les faits invoqués constituent ou impliquent une faute de service. c) S'agissant de la procédure, le tribunal a régulièrement refusé d'appliquer les garanties de procédure instaurées par de nombreux règlements communaux pour les mesures disciplinaires lorsqu'un fonctionnaire faisait l'objet de griefs qualifiés de justes motifs; toutefois, il a toujours confirmé que la garantie du droit d'être entendu (art. 4 de la Constitution fédérale) exigeait dans ce cas que le justiciable, avant qu'une décision ne soit rendue à son détriment, puisse s'expliquer, fournir des preuves, participer à leur administration, en prendre connaissance et se déterminer à leur propos et se faire représenter et assister dans la procédure (GE 96/061 du 31 octobre 1996; GE 95/085 du 4 décembre 1995; GE 92/034 du 25 septembre 1992; GE 92/025 du 25 septembre 1992). Selon certains arrêts, l'ampleur des garanties que la procédure doit conférer au fonctionnaire dépend de la gravité de la mesure envisagée: les exigences quant à la procédure ne sont pas les mêmes suivant qu'il s'agit de prononcer une révocation immédiate ou une simple réprimande (GE 92/023 du 16 octobre 1992; GE 93/005 du

E. 20

avril 1993). d) Il n'est pas certain qu'on puisse s'en tenir sans autre à la pratique selon laquelle, même lorsque les griefs formulés contre un fonctionnaire constituent des fautes de service, l'autorité municipale serait libre de choisir d'engager une procédure disciplinaire ou d'utiliser les dispositions relatives au congé pour justes motifs. En effet, cela aurait pour conséquence difficilement soutenable qu'il suffirait à l'autorité municipale de qualifier les griefs qu'elle invoque de "justes motifs" pour s'affranchir du respect des garanties formulées en général par les règles de la procédure disciplinaire. On peut donc se demander si l'on ne devrait pas considérer que même en l'absence de la clause de subsidiarité déjà évoquée, seule la voie de la procédure disciplinaire reste ouverte lorsque les faits invoqués constituent ou impliquent une faute de service (voir sur ce point ATF 104 Ia 161, consid. 3a in fine). Cette question peut cependant rester ouverte car il convient d'examiner d'abord le sort des griefs de la recourante au regard des exigences minimales qui sont applicables, en vertu de la jurisprudence, même en cas de renvoi pour justes motifs.

4. Le principal grief de la recourante consiste à faire valoir que l'instruction d'une plainte pour harcèlement déposée par le fonctionnaire ne devrait pas, sous peine de confiner au licenciement abusif, pouvoir aboutir à une procédure disciplinaire dirigée contre ce fonctionnaire. On ne peut suivre entièrement la recourante dans cette affirmation catégorique. Tout d'abord, l'instruction administrative déjà citée (elle n'a pas force de loi mais du point de vue de la bonne foi, son contenu renseigne au moins les intéressés sur la pratique de l'autorité) prévoit qu'une procédure disciplinaire peut être engagée en cas de plainte abusive; cette hypothèse est cependant exclue en l'espèce comme on l'a vu. En outre, on ne peut pas exclure toute autre possibilité de procédure disciplinaire à la suite d'une plainte pour harcèlement car si cette possibilité était exclue (il faudrait pour cela une norme claire dans le règlement communal), on permettrait au fonctionnaire suspect d'une faute de service de paralyser toute procédure en prenant l'initiative d'une plainte pour harcèlement.

On signalera au passage que jusqu'ici, la pratique a analysé sous l'angle de l'abus ou du détournement de pouvoir le grief du fonctionnaire qui, faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ou pour justes motifs, voire d'une réduction du temps d'activité ou d'une suppression de poste, fait valoir que la mesure contestée le vise personnellement pour des motifs étrangers aux griefs formellement articulés contre lui (GE 93/130 du 20 avril 1994 concernant une suppression d'emploi; GE 94/136 du 31 mars 1995 concernant la diminution du taux d'activité d'un fonctionnaire qui avait déposé plainte pénale contre des membres de l'autorité municipale; GE 92/133 du 16 avril 1993, selon lequel l'autorité commet un détournement de pouvoir si, à un renvoi pour justes motifs frappé de recours, elle substitue sans autre avertissement un renvoi pour cause de suppression de poste). 5. Si les griefs que la recourante fonde sur l'issue de la procédure de plainte pour harcèlement sont mal fondés sur ce point, ils touchent néanmoins au droit d'être entendu de la recourante. A cet égard, il est vrai que la décision attaquée a été prise dans des circonstances inattendues. Le respect du droit d'être entendu présuppose, entre autres mais avant tout, que le fonctionnaire intéressé soit préalablement informé du fait qu'une sanction est envisagée contre lui (GE 95/085 du 4 décembre 1995, en procédure disciplinaire; GE 95/136 du 10 juillet 1996, en cas de justes motifs). Sans doute les occasions n'ont-elles pas manqué à la recourante de se faire entendre, mais c'était exclusivement parce qu'elle a régulièrement pris l'initiative de diverses plaintes et démarches contre ses supérieurs. Ce n'est qu'en réponse à ces interventions de la recourante qu'ont été formulés certains griefs, notamment dans la lettre du directeur de la SS+E du 11 février 1994. Cette dernière lettre aurait probablement pu être suivie, moyennant que la recourante ait pu se déterminer à ce sujet, d'un avertissement au sens de l'art. 71 al. 2 RPAC. Tel n'a cependant pas été le cas. Sans doute aussi la plainte de la recourante pour harcèlement a-t-elle fait l'objet d'un rapport qui englobait également l'examen de griefs formulés contre la recourante tant par son supérieur que par ses subordonnés, mais la recourante a été entendue en premier et n'a apparemment pas été informée des griefs formulés contre elle par les autres personnes que le consultant a entendues par la suite. En tous les cas, l'intervention du consultant mandaté par la commune n'avait ni le but ni l'apparence reconnaissable d'une enquête disciplinaire (ou pour justes motifs). Il est en outre douteux que l'autorité puisse, au lieu d'instruire elle-même une procédure disciplinaire contre un de ses fonctionnaires, charger un consultant extérieur à l'administration de procéder à l'audition des intéressés et de statuer à sa place sur les griefs formulés contre un fonctionnaire. C'est pourtant pratiquement ce qui s'est passé en l'espèce, la recourante ayant finalement reçu (par le biais du groupe de confiance et non de l'autorité intimée) le rapport du consultant, qui tranche l'essentiel du litige, sans être non plus invitée à se défendre avant cette apparence de prononcé ni informée que la question d'un avertissement pour faute de service allait être examinée par l'autorité intimée. Le fait que la recourante ait adressé à la municipalité une prise de position spontanée du 1er avril 1996 n'y change rien car dans ce document, elle a volontairement renoncé à revenir sur le contenu du rapport en se limitant au contraire à examiner la proposition de reclassement qu'il suggérait. Force est ainsi de constater qu'à aucun moment la recourante n'a été formellement informée que l'autorité s'appêtait à rendre à son sujet une décision (peu importe qu'il ait pu s'agir d'un blâme disciplinaire ou d'un avertissement relatif à de justes motifs) statuant sur des griefs formulés à son encontre. Dans ces conditions, dans la mesure où la décision attaquée a été rendue sans que l'intéressée ait eu conscience qu'une procédure pouvant y aboutir était en cours, la décision attaquée viole le droit d'être entendu de la recourante. La violation du droit d'être entendu ne pouvant pas être corrigée en instance de recours dès lors que le

pouvoir d'examen du Tribunal est limité à la légalité (art. 36 LJPA), la décision attaquée ne peut qu'être annulée. 4. La décision entreprise devant ainsi être annulée pour des motifs formels, il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur le fond. Le recours est donc admis sur ce point, mais rejeté en ce qui concerne les conclusions tendant à l'attribution d'un nouveau poste à la recourante. Il se justifie dès lors d'allouer des dépens réduits à la recourante, à la charge de la commune. S'agissant d'un litige entre un fonctionnaire et une commune, il y a lieu désormais de laisser les frais à la charge de l'Etat en application par analogie du principe de la gratuité de la procédure en matière de litiges du travail.

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