

VD_OMNI GE.1996.0061 vom 31. Oktober 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-10-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1996.0061

FR: VD_OMNI GE.1996.0061 du 31 octobre 1996

IT: VD_OMNI GE.1996.0061 del 31 ottobre 1996

Regeste

c/Municipalité de Grandvaux | Décision municipale de renvoi pour justes motifs annulée pour violation du droit d'être entendu. Rappel des exigences de la jurisprudence du TA à cet égard.

Erwägungen

E. 28

février 1956 sur les communes (ci-après : LC). Se pose dès lors la question de la portée juridique des dispositions de ce règlement, question qui n'a pas été soulevée par le recourant mais qui, touchant l'exigence de la base légale, doit être examinée d'office par le Tribunal administratif (art. 53 LJPA). En fait, le problème de la validité des statuts de personnel communal non approuvés par le Conseil d'Etat n'est pas nouveau. Le Conseil d'Etat a consacré à cet égard un changement de pratique en 1988 (RDAF 1989, p. 295 ss). Alors que les statuts régissant le personnel communal étaient jusqu'alors considérés comme de simples ordonnances administratives, jamais soumises à l'approbation du Conseil d'Etat, celui-ci a constaté que, s'agissant d'une norme déterminant des droits et des obligations, la règle découlant de l'art. 94 al. 2 LC devait s'appliquer, le Département de l'intérieur et de la santé publique étant chargé d'y veiller dorénavant. Quant aux règlements en vigueur, le Conseil d'Etat a considéré que la sécurité du droit excluait que l'on dénie tout effet à ces dispositions de droit public et qu'il fallait dès lors s'abstenir d'en constater la nullité (décision du Conseil d'Etat précitée, RDAF 1989, p. 302 et les références citées, notamment ATF 104 Ia 176; 99 Ia 35; 98 Ia 571). Le Tribunal administratif ne voit pas de raison de s'écarter de cette appréciation. Il reconnaîtra dès lors au statut du personnel communal de la Commune de Y._____ le caractère d'un règlement communal au sens de l'art. 94 LC. 3.

La Municipalité de Y._____ conteste la compétence du Tribunal administratif pour connaître du présent litige, non seulement en ce qui concerne les conclusions pécuniaires prises par le recourant, mais aussi s'agissant du bien-fondé de la mesure de licenciement elle-même. Pour elle, le statut prévoit clairement deux voies tout à fait distinctes permettant de mettre fin aux fonctions d'un employé soit le renvoi pour justes motifs de l'art. 11, d'une part, et la révocation disciplinaire de l'art. 48, d'autre part, et seule cette dernière mesure pourrait faire l'objet d'un recours administratif qui ne serait d'ailleurs, toujours selon l'autorité intimée, pas de la compétence du Tribunal administratif mais de celle de la Commission de recours prévue par l'art. 50. Le contentieux résultant de l'art. 11 aurait en revanche le caractère d'un conflit de travail relevant du juge civil. Cette argumentation ne peut pas être retenue. La décision entreprise n'est pas fondée sur l'art. 48 du statut et n'a donc aucun caractère disciplinaire. D'ailleurs, le Tribunal administratif doit relever que les commissions communales de recours ne fonctionnent plus dans le canton depuis que le Conseil d'Etat, dans la décision déjà citée plus haut (RDAF 1989, p. 295) a constaté que les

communes ne sont pas habilitées à instituer une autre autorité de recours que le gouvernement cantonal faute de base légale expresse, les dispositions réglementaires prises par une commune dans ce sens étant nulles et les éventuelles décisions d'une telle autorité de recours inexistantes. L'argumentation de la Commune de Y. _____ ne tient en réalité pas compte du fait que, même si l'art. 11 du statut correspond à une règle du droit privé fédéral, dont elle reprend le texte presque mot pour mot, il n'en s'agit pas moins d'une disposition de droit public édictée par une commune au bénéfice de la réserve exprimée par l'art. 342 CO (voir notamment à cet égard, outre la décision du Conseil d'Etat déjà citée, les arrêts GE 92/133 du 16 avril 1993, et GE 93/130 du 20 avril 1994). Ainsi, et même si le statut du personnel de la Commune de Y. _____, à l'instar de nombre de règlements communaux du même type, prévoit deux voies différentes permettant de mettre fin aux relations de service, il n'en demeure pas moins que la municipalité, lorsqu'elle se fonde sur l'une ou l'autre de ces dispositions, agit en qualité d'autorité en prenant, sur la base du droit public, une décision qui a pour effet de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (art. 29 al. 2 lit. a LJPA). De telles décisions sont susceptibles de recours au Tribunal administratif conformément à la clause générale de l'art. 4 al. 1 LJPA). 4. En vertu de l'art. 36 LJPA, le Tribunal administratif connaît des griefs tirés de la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation. Le grief d'inopportunité ne peut être soulevé devant lui que si la loi spéciale le prévoit (art. 36 lit. c LJPA). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif (interdiction de l'arbitraire, égalité de traitement, bonne foi et proportionnalité) (ATF 110 V 365 cons. 3bi.f.; 108 Ib 205 cons. 4a). La notion d'abus de pouvoir est parfois synonyme de détournement de pouvoir. Elle caractérise alors l'acte accompli par une autorité dans les limites de ses attributions mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer (André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, p. 333; RDAF 1985 p. 397 cons. 5). 5. L'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales (art. 2 LC). C'est ainsi qu'il appartient au Conseil général ou communal de définir le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC). La municipalité, pour sa part, nomme les fonctionnaires et employés de la commune, fixe leurs traitements et exerce le pouvoir disciplinaire (art. 42 ch. 2 LC). Les communes vaudoises sont ainsi habilitées à réglementer 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 (RDAF 1989 p. 295 et ss plus spécialement 298, décision du Conseil d'Etat déjà cité). 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, questions 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).

6. Le recourant fait valoir à l'encontre de la décision incriminée un premier moyen qui relève de la forme. Selon lui, et même si le statut du personnel distingue le renvoi pour justes motifs de l'art. 11 de la révocation disciplinaire de l'art. 48, il s'agit de décisions tout à fait semblables tant dans les motifs pouvant les fonder que dans leurs effets. Il en tire la conclusion que, dans les deux hypothèses, les exigences de forme (enquête, audition, etc.) prévues par les articles disciplinaires doivent être respectées, condition non réalisée en l'espèce. Cet argument ne résiste pas à l'examen. Même s'ils conduisent au même résultat pratique, le renvoi pour justes motifs et la révocation disciplinaire sont des mesures distinctes tant par la nature des motifs pouvant les justifier que par les procédures permettant de les appliquer. Elles sont incompatibles en ce sens que l'autorité communale doit choisir l'une d'entre elles et, parfois, ce choix est limité par des dispositions réglementaires expresses indiquant que lorsque les faits invoqués constituent ou impliquent une faute de service seule la voie disciplinaire reste ouverte (sur tous ces points, voir un arrêt du Tribunal administratif GE 93/014 du 17 mai 1993). Tel était, par exemple, le cas du statut des fonctions publiques cantonales avant la suppression en 1988 des sanctions disciplinaires (voir l'ancien article 89 al. 5 de la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales, RSV 1.6, supprimé par la nouvelle du 21 mai 1988). La peine disciplinaire est une sanction administrative qui doit être proportionnée à l'infraction ou à la faute de service commise, et tenir compte de la gravité objective de celle-ci; elle a également une fonction préventive en ce sens qu'elle doit prévenir des récidives et exercer un effet dissuasif sur les autres membres du personnel de l'administration cantonale (sur tous ces points, voir ATF 108 Ib 166 cons. 5b, et les références citées). Le renvoi pour justes motifs permet quant à lui de prendre en considération d'autres éléments, qui ne se rapportent pas nécessairement à la violation d'obligations déterminées imposées au fonctionnaire, mais qui constituent des circonstances excluant la poursuite des rapports de service. Enfin, la commission d'une faute imputable subjectivement à l'intéressé est la condition nécessaire de toute sanction disciplinaire, alors qu'un licenciement administratif est concevable même en l'absence de faute. On peut ainsi penser à une dégradation des rapports de confiance ou à des incompatibilités entre personnes - circonstances qui ont été effectivement invoquées par la Municipalité de Y. _____ dans la présente affaire - qui, même si elles ne sont pas imputables à faute à l'un ou l'autre des membres du personnel d'une administration peuvent imposer une résiliation des rapports de service pour assurer la bonne marche de l'administration (pour une étude générale, voir *Diziplinarische und administrative Entlassung von Beamten. Vom Sinn und Unsinn einer Unterscheidung*, par T. Poledna, auteur pour lequel les différences sont surtout de nature formelle; Zbl 1995 p.

49 ss). Il résulte de ce qui précède que, même si les effets pratiques sont semblables, licenciement administratif et révocation disciplinaire ne sont pas identiques et que, en l'absence d'une disposition réglementaire expresse renvoyant à la procédure disciplinaire, on ne saurait appliquer celles-ci sans autre au cas du renvoi pour justes motifs.

7. Cela ne signifie pas encore qu'un renvoi pour justes motifs puisse être décidé sans le respect d'un certain nombre de règles minimales de procédure sauvegardant les intérêts de l'intéressé. Même si, en l'espèce, le statut du personnel de Y. _____ ne réglemente pas expressément la procédure - souvent les règlements communaux exigent expressément une enquête et l'audition personnelle du fonctionnaire -, on ne peut pas tirer de cette lacune d'autre conclusion qu'un renvoi aux principes généraux que la jurisprudence déduit de la garantie du droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 4 de la Constitution fédérale. En substance, le droit d'être entendu comprend le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision soit rendue à son détriment, celui de fournir des preuves quant au fait de nature à influencer sur le sort de la décision, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos, celui de se faire représenter et assister, enfin celui d'obtenir une décision. Il s'agit d'un droit de nature formelle dont la lésion impose l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours dans le cas d'espèce (sur tous ces points, ATF 120 Ib 383 cons. 3b et les nombreuses références citées; voir aussi un arrêt du Tribunal administratif reprenant les mêmes principes, GE 92/025 du 25 septembre 1992). A cela s'ajoute qu'en règle générale un avertissement est nécessaire, sauf défaillance particulièrement grave, par exemple en présence d'infractions pénales (voir par analogie avec le droit privé. ATF 117 II 562). S'agissant des exigences de procédure en matière de licenciement de fonctionnaires ou d'employés communaux, et même en l'absence de texte topique prévoyant expressément l'audition préalable de l'intéressé, voire une enquête, le Tribunal administratif a répété à plusieurs reprises qu'une décision de renvoi pour justes motifs ne pouvait pas être prise avant que l'intéressé n'ait été dûment informé des faits qui lui étaient reprochés et de la possibilité d'un renvoi en raison de ces faits, qu'il ait été mis en mesure pratiquement de pouvoir les contester, d'en atténuer la portée ou, d'une manière générale, de faire valoir les moyens susceptibles de modifier l'appréciation de l'autorité de nomination (voir par exemple GE 92/023, du 16 octobre 1992; GE 92/025, du 25 septembre 1992). Or, force est bien de constater qu'en l'espèce ces conditions sont bien loin d'être remplies. Les insuffisances dans la gestion du personnel et dans la direction du service étaient connues de la Municipalité de Y. _____ dès le début de 1994 (le rapport de Fides date du 25 février 1994) mais l'autorité municipale s'est bornée, à cette occasion, à prendre un certain nombre de mesures (lettre du 17 mars 1994 de la municipalité au recourant) sans à aucun moment faire état de la possibilité d'une résiliation des rapports de service. Plus tard (le 16 décembre 1994), la municipalité a fixé un certain nombre d'objectifs au recourant, sans qu'il soit non plus question de prendre des mesures à l'égard de celui-ci. En revanche, le 15 décembre 1994, la municipalité a adressé au recourant un avertissement, mais celui-ci était fondé exclusivement sur le comportement de l'intéressé à l'égard de ses collègues et des autres membres de l'administration communale. Aucun grief n'a ensuite apparemment plus été évoqué durant toute l'année 1995 et jusqu'au printemps 1996, époque à laquelle le recourant a été sommé de remettre différents documents à Fides, alors occupée à réviser les comptes de l'exercice 1995. Le rapport sur ces comptes date du 17 juin 1996, et il résulte de la décision entreprise que la municipalité en a discuté le 21 juin, en présence du recourant. Rien n'indique qu'à ce moment là ce dernier ait été avisé de manquements, qui, selon

l'autorité municipale, étaient de nature à justifier un licenciement immédiat pour justes motifs. Dans la mesure où la décision elle-même a été prise trois jours après (le 24 juin 1996), on ne voit pas comment le recourant aurait pu, dans un laps de temps de quelques jours, organiser de manière efficace sa défense, notamment en recherchant des éléments de preuve et en consultant le cas échéant un homme de loi. Dans de telles conditions, une décision de renvoi immédiat pour justes motifs, à fin juin 1996, ne respectait manifestement pas les exigences de procédure relative à la garantie du droit d'être entendu, telles qu'elles ont été rappelées ci-dessus. De nature formelle, le droit d'être entendu doit être respecté sous peine d'annulation de la décision attaquée, indépendamment du mérite des moyens avancés sur le fond par les parties (ATF 120 Ib 379 cons. 3b, déjà cité; ATF 116 Ia 54). Il est vrai que selon la théorie dite "de la guérison", sa violation peut être réparée lorsque l'administré a la possibilité de s'adresser à une autorité de recours qui a le pouvoir d'examiner librement toutes les questions qui pouvaient être soumises à l'autorité inférieure (ATF 119 V 208; 116 Ia 95 cons. 2; 110 Ia 81). Mais tel n'est pas le cas du Tribunal administratif, comme cela a été rappelé ci-dessus : non seulement cette autorité ne revoit pas l'opportunité des décisions prises par une municipalité (art. 36 lit. c LJPA), mais encore son pouvoir d'examen doit-il s'exercer avec beaucoup de retenue, dans le domaine de la gestion du personnel communal (voir cons. 5 ci-dessus). Une réparation du vice est dans ces conditions exclue (arrêt GE 95/034 du 25 septembre 1992). 8. La décision entreprise devant ainsi être annulée pour des motifs formels, il n'y a pas lieu pour le Tribunal administratif d'entrer en matière sur le fond. Le recours doit dans ces conditions être admis, sauf en ce qui concerne les conclusions de nature patrimoniales irrecevables devant le TA (art. 1 al. 3 litt. c LJPA). L'instruction du recours et l'arrêt donnent lieu à la perception d'un émolument et au recouvrement des frais qu'ils ont occasionnés (art. 38 LJPA); ceux-ci sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent (art. 55 al. 1 LJPA). Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er mai dernier, de la loi du 26 février 1996 modifiant la LJPA, le Tribunal administratif avait toutefois pour pratique de ne pas mettre d'émolument de justice à la charge des communes dont la municipalité, déboutée, avait agi dans le cadre des tâches de droit public qui lui étaient dévolues, sans que les intérêts pécuniaires de la commune soient en cause. Le Grand Conseil a toutefois modifié l'art. 55 LJPA en spécifiant que le tribunal pouvait mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dépens (nouvel alinéa 2). Cette précision avait d'une part pour but de mettre fin à une autre pratique du tribunal consistant à refuser l'allocation de dépens aux communes dotées d'une administration suffisamment importante pour procéder sans avoir besoin de recourir à un avocat, mais aussi d'assurer la vérité des coûts en supprimant le traitement particulier dont bénéficiaient les communes en matière de frais de procédure (v. Exposé des motifs et projet de loi du 13 décembre 1995 modifiant la LJPA, BGC Février 1996 p. 4490-4491). Un émolument sera donc mis à la charge de la Commune de Y. _____ qui payera en outre des dépens au recourant, qui a procédé avec l'aide d'un conseil.