

VD_OMNI GE.1996.0076 vom 5. Dezember 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-12-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1996.0076

FR: VD_OMNI GE.1996.0076 du 5 décembre 1996

IT: VD_OMNI GE.1996.0076 del 5 dicembre 1996

Regeste

c/Municipalité de Payerne | Employé de la voirie communale qui, averti formellement en 1994 de respecter l'assiduité au travail, commet en été 1996 de fréquentes infractions à l'horaire (pauses non autorisées ou consommation d'alcool). Renvoi pour justes motifs confirmé par le TA.

Erwägungen

E. 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).

5. Le recourant fait valoir à l'encontre de la décision incriminée un premier moyen qui relève de la procédure. Selon lui, et même si le statut du personnel prévoit aussi bien le renvoi pour justes motifs de l'art. 46 que la révocation disciplinaire de l'art. 48 lit. e,

la Municipalité de Y._____ aurait dû procéder conformément aux articles disciplinaires, avec les garanties qu'ils confèrent (enquête, rapport écrit, audition etc...). Cet argument n'est toutefois pas fondé. Même s'ils conduisent au même résultat, 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 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*); v. aussi Peter Hänni, *La fin des rapports de service en droit public*, *RDAF 1995*, p. 407 ss, plus spécialement 421 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. 6.

Le recourant fait aussi valoir que, même dans le cadre d'un renvoi pour justes motifs, les règles de procédure auraient été insuffisamment observées, d'une part parce que l'avertissement donné en 1994 était trop ancien pour justifier sans autre une mesure aussi grave qu'un licenciement, et d'autre part parce que le recourant n'aurait pas été véritablement entendu. Ces griefs sont toutefois également dépourvus de substance. En septembre 1994, le recourant a été formellement averti du fait que divers manquements lui étaient reprochés (notamment des absences du travail et un manque de respect des consignes), que l'autorité n'était pas disposée à tolérer plus longtemps cet état de fait, et que la poursuite de tels agissements serait sanctionnée. Même si on peut admettre que les effets d'une telle commination ne sont pas illimités dans le temps, il est certain que la Municipalité de Y._____, après avoir ainsi formellement rappelé ces devoirs au recourant, était en droit d'attendre de lui une modification de comportement non pas seulement durant les quelques mois suivants, mais encore pour une période significative de plusieurs années. Dès

lors qu'elle a constaté, dès 1996, le renouvellement des irrégularités l'ayant conduit à avertir le recourant moins de deux ans auparavant, l'autorité municipale ne pouvait qu'être confortée dans sa conviction qu'une telle mesure était dépourvue des faits, et qu'il serait vain de la renouveler. S'agissant des griefs relatifs à la procédure d'audition, et en l'absence de précisions apportées par l'art. 47 du statut sur la manière dont elle devait se dérouler, le tribunal se réfère, ainsi qu'il a déjà souvent l'occasion de le faire, aux principes minima garantis par l'art 4 de la Constitution fédérale et à sa jurisprudence. 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). En l'espèce, la procédure de renvoi pour justes motifs a été déclenchée parce que le recourant, le 14 août 1996, a été pris sur le fait alors qu'il avait cessé son travail avant la fin de l'horaire pour se rendre chez M. A. _____ avec son collègue B. _____. Sommé de venir s'expliquer immédiatement, le recourant a tout simplement ignoré la convocation, de sorte qu'il a fallu la renouveler par lettre. X. _____ a finalement été entendu le lendemain personnellement et a eu ainsi la possibilité de fournir d'éventuelles justifications, même s'il paraît résulter du dossier et de l'audition des parties que cet entretien s'est relativement mal passé. Le recourant a ensuite disposé d'un délai de cinq jours pendant lequel, dûment averti qu'il allait faire l'objet d'un renvoi pour justes motifs, il avait la possibilité de réagir, à défaut de remettre sa démission comme cela lui avait été suggéré. Même si un tel délai est bref, on ne saurait le considérer comme manifestement insuffisant. Et de fait, X. _____ a adressé le 19 août une lettre circonstanciée à la Municipalité de Y. _____, rectifiant certains faits, minimisant la portée de la faute commise, et manifestant sa détermination de contester tout licenciement éventuel. Il n'a pas indiqué qu'il avait besoin d'un délai supplémentaire pour préparer sa défense, qu'il entendait faire valoir des moyens de preuves supplémentaires ou encore se faire assister, de sorte que l'autorité intimée pouvait considérer qu'il s'était exprimé et que la procédure d'audition était terminée. Dans ces conditions, aucune violation de l'art. 47 du statut ne saurait être retenue. 7.

Les griefs de nature procédurale ne devant ainsi pas être retenus, il reste à examiner si les circonstances invoquées par la Municipalité de Y. _____ peuvent justifier un renvoi pour justes motifs, au regard notamment du principe de la proportionnalité. En substance, l'autorité intimée invoque principalement que, en persistant à s'absenter de son travail durant les heures de service en dépit de l'avertissement clair qui lui avait été communiqué en 1994, le recourant a adopté une attitude qui rend son maintien en fonction préjudiciable à la bonne marche et à la réputation de l'administration. A cela s'ajoutent des reproches quant au travail exécuté - ou plus exactement pas ou mal exécuté - et à la consommation d'alcool durant les heures de service. De son côté, le recourant admet qu'il lui est arrivé de quitter son travail durant la journée, et notamment qu'il s'est rendu chez M. A. _____ le 14 août 1996. Il explique ce comportement essentiellement par ses problèmes de santé qui le forçaient, selon lui, de temps à autre à s'arrêter de travailler. Il conteste toutefois la fréquence de ses manquements ainsi que leur durée, et affirme n'avoir pas consommé d'alcool à ces occasions. Il réfute pour le surplus les reproches formulés quant à sa manière de travailler, et s'il reconnaît avoir eu

un comportement fautif à certaines occasions, il soutient que ce dernier ne saurait en aucun cas justifier une mesure aussi grave qu'un licenciement. 8. S'agissant de la réalité des faits, et au terme de l'instruction qu'il a conduite, le tribunal tient pour constant que le recourant, en tout cas dès le début de l'été 1996, s'est fréquemment absenté de son travail, durant la journée, notamment pour se rendre dans l'atelier de M. A._____. Ces faits sont établis de manière suffisante par les constatations de son supérieur (entendu par le tribunal) ainsi que par les déclarations des personnes extérieures à l'administration, qui les ont personnellement constatées. On se réfère à cet égard aux déclarations, consignées par écrit le 30 octobre 1996, par E._____ et F._____. Le premier, directeur d'un commerce sis à l'angle de la rue 1***** et de la 2*****, affirme "...avoir vu à plusieurs reprises de juin à août 1996 l'employé communal M. X._____ s'arrêter à l'atelier de M. A._____, à la rue 1*****". Il estime la fréquence de ces arrêts de travail à environ deux fois par semaine, en fin d'après-midi, et leur durée à une demi-heure. Il déclare avoir pu constater également que MM. X._____ et A._____ partageaient un verre de vin. De son côté, F._____, secrétaire à la préfecture de Y._____, et dont le bureau donnait sur la rue 1*****, déclare avoir observé, depuis le mois de juillet 1996, les arrêts du recourant à l'atelier de M. A._____, précisant qu'ils se sont multipliés depuis août. Si on y ajoute les "aveux" de M. B._____ (sanctionné d'un avertissement pour ces faits) et la déclaration de M. A._____ (datée du 19 novembre 1996, produite à l'audience du 22 novembre 1996), il ne subsiste aucun doute sur le fait que le recourant a enfreint de manière délibérée et répétée l'interdiction de quitter le travail sans autorisation préalable (art. 11 ch. 1 du statut). Nonobstant les dénégations de l'intéressé, le tribunal retient également qu'il a consommé des boissons alcooliques, en tout cas à certaines de ces occasions: M. E._____ déclare l'avoir personnellement constaté, et M. A._____ admet que M. B._____ et lui-même ont bu un verre de vin rouge le 14 août 1996, le tribunal tenant pour peu crédible l'hypothèse selon laquelle, lors des rencontres régulières de ces trois personnes en fin d'après-midi, seul M. X._____ se serait abstenu de "partager le verre de l'amitié". En ce qui concerne l'accomplissement de son travail, le tribunal ne retiendra pas de faute à la charge du recourant, à défaut de faits établis de manière suffisamment précise (à l'exception de l'affaire du nettoyage des WC publics à l'occasion de la visite du Conseil fédéral) et tout manquement étant formellement contesté par X._____. En revanche, le tribunal constate que l'intéressé a commis un refus d'ordre caractérisé et délibéré lorsque, surpris par ses supérieurs le 14 août 1996, il n'a pas donné suite à l'injonction qui lui était faite de se rendre immédiatement au bureau du chef du personnel pour fournir des explications. Les motifs invoqués par X._____ sont à cet égard dépourvus de pertinence: même s'il avait effectivement rendez-vous avec un représentant, il aurait pu et dû retarder cet entretien; en tout état de cause, il devait donner la priorité à ses obligations de service. Il est vrai que, assez curieusement, le statut du personnel de la Commune de Y._____ ne prévoit pas expressément le devoir d'obéissance. Mais le tribunal considère que celui-ci fait partie des obligations de service prévues par l'art. 14 ("remplir les fonctions avec probité, assiduité et ponctualité"). On peut ainsi faire grief au recourant d'avoir formellement désobéi. 9. Divers manquements pouvant être ainsi imputés au recourant, il reste à en apprécier la gravité pour décider s'ils peuvent justifier une résiliation des rapports de service à forme de l'art. 46 al. 5 in fine du statut. Il convient de relever préliminairement, à cet égard, que la disposition précitée n'exige pas que les circonstances incriminées soient consécutives d'une faute grave, et ce serait restreindre à l'excès la notion de justes motifs que de ne retenir ceux-ci que dans

les cas où une ou des fautes graves ont été commises. En l'espèce, en tout cas, l'autorité municipale a pu constater qu'un comportement contre lequel elle avait formellement mis en garde l'intéressé se reproduisait, de manière régulière et répétée, au point de provoquer chez les administrés qui en étaient les témoins de l'étonnement et de la désapprobation. Elle était fondée à en déduire une véritable inaptitude à observer les devoirs généraux de la fonction, ce qui est un motif grave de renvoi (v. par ex. RDAF 1995, p. 447) et était dans ces conditions en droit d'admettre que de nouvelles mises en garde ou admonestations resteraient vaines. Elle devait également prendre en considération l'effet déplorable que le comportement du recourant ne pouvait manquer d'avoir au sein même de l'administration, et plus précisément de l'équipe de la voirie, et il était de son devoir, à cet égard, de faire en sorte que ne s'accrédite pas l'idée que l'autorité s'accommodait de violations constantes des obligations de service. En fait, en persistant malgré les remarques formulées et l'avertissement donné en 1994 à s'octroyer de fréquentes "pauses" non autorisées, le recourant a adopté une attitude à la limite de la provocation à l'égard de ses supérieurs, encore aggravée par l'ignorance délibérée de la convocation du 14 août 1996. Un tel comportement ne laissait guère de choix à la Municipalité de Y._____, dont la décision résiste en tout cas au grief d'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 lit. a LJPA). On peut d'ailleurs relever qu'elle en a atténué le caractère inévitablement brutal en laissant X._____ bénéficier du délai de résiliation prévu par l'art. 46 al. 3 du statut, alors que les manquements commis auraient vraisemblablement justifié tout aussi bien un renvoi immédiat. 8. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, aux frais de son auteur débouté qui n'a pas droit aux dépens (art. 55 LJPA).

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