

VD_OMNI GE.1996.0088 vom 27. Juni 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-06-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1996.0088

FR: VD_OMNI GE.1996.0088 du 27 juin 1997

IT: VD_OMNI GE.1996.0088 del 27 giugno 1997

Regeste

c/Municipalité d'Ollon | Le TA n'outrepasse pas les limites que lui fixe l'art. 36 LJPA en effectuant la pesée des intérêts en tenant compte de l'ensemble des circonstances pour aboutir à l'annulation de la décision de renvoi immédiat pour justes motifs. (RECOURS ADMIS PAR LE TRIBUNAL FÉDÉRAL).

Erwägungen

E. 16

février 1994 (ci-après: le statut) et il constitue une base légale suffisante. 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 de qualification particulière; 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. Cependant, la notion de justes motifs au sens du droit public peut avoir un contenu plus large en prévoyant un licenciement pour justes motifs avec effet immédiat ou, si la nature des justes motifs le permet, avec un délai de résiliation (voir art. 17 al. 1 du statut). Le droit public connaît en outre, la révocation disciplinaire; cette mesure repose également sur de justes motifs, mais elle suppose une faute, intentionnelle ou par négligence, à la différence de la résiliation pour justes motifs (voir Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, RDAF 1995, p. 421 ss). En tout état de cause, la mesure prise doit être adaptée au but poursuivi et tenir compte des intérêts en présence (RDAF 1981 p. 432). Ce qui signifie par exemple que lors du licenciement d'un agent n'ayant commis aucune faute, la collectivité doit offrir un nouvel emploi à l'agent selon ses possibilités et ses compétences (voir Peter Hänni, op. cit., RDAF 1995 421 ss). c) Le statut du personnel de la commune d'Y._____ (ci-après: le statut) prévoit que la municipalité peut en tout temps décider du renvoi d'un fonctionnaire pour justes motifs, en l'avisant trois mois à l'avance au moins, si la nature des motifs n'exige pas un renvoi immédiat (art. 17 al. 1). Selon l'art. 17 al. 2 du statut, constituent notamment de justes motifs l'incapacité ou l'insuffisance, le fait que le fonctionnaire ne remplit plus les conditions dont dépendait la nomination et, de façon générale, toutes circonstances qui rendent le maintien en fonction préjudiciable à la bonne marche ou à la bonne réputation de l'administration communale ou de l'une de ses sections. L'art. 19 du statut précise que si la nature des justes motifs le permet, la municipalité peut ordonner, à la place du renvoi, le déplacement du fonctionnaire dans une autre fonction en rapport avec ses capacités; le traitement sera alors celui de la nouvelle fonction. Sont objectivement déterminants pour se séparer d'un fonctionnaire notamment les manquements aux devoirs de service et les griefs ayant trait d'une part à

l'attitude professionnelle inadéquate du fonctionnaire par rapport à sa fonction et d'autre part à son incapacité à accomplir le mandat selon les règles établies au sein de son office (RDAF 1995 p. 456). La jurisprudence du Tribunal administratif a considéré qu'un policier qui avait rempli de manière inexacte un formulaire de découverte d'un objet perdu réalisait la condition des justes motifs (arrêt TA GE 95/085 du 4 décembre 1995); il en allait de même, pour un fonctionnaire qui persistait à ne pas travailler et produisait des certificats médicaux sans consistance (arrêt TA GE 95/061 du 30 août 1995). Le Tribunal administratif a aussi considéré qu'une consommation excessive d'alcool constituait des justes motifs (arrêt TA GE 92/077 du 7 octobre 1994). Selon la jurisprudence du Tribunal administratif bernois, un renvoi avec effet immédiat, en tant qu'atteinte à la liberté individuelle, doit être dicté par des motifs graves, comme la violation des devoirs de fonction; il est en revanche incohérent d'invoquer des motifs qui existaient déjà à l'expiration de la précédente période administrative et qui pouvaient conduire à une non-réélection. Selon la jurisprudence bernoise, les antécédents sont pris en compte dans l'examen de l'ensemble des circonstances permettant de déterminer s'il est raisonnable ou non que les rapports de service continuent. C'est ainsi que le Tribunal administratif bernois a jugé que la condition de raison grave permettant de résilier les rapports de service était réalisée pour un fonctionnaire de police judiciaire, qui avait causé hors de ses heures de service un dommage à une moto dans le parking d'un hôtel et qui avait ensuite quitté les lieux sans s'inquiéter des dégâts; lorsqu'il avait été interrogé à ce sujet par la police, le fonctionnaire avait contesté les faits en affirmant que quatre témoins pouvaient confirmer qu'il ne se trouvait pas sur les lieux; il a par ailleurs produit la quittance d'un autre hôtel. Les investigations de la police avaient toutefois démontré qu'il n'était resté en fait que deux heures dans l'autre hôtel dont il avait produit la quittance; ce n'est qu'après s'être contredit qu'il a finalement reconnu qu'il se trouvait dans le parking en question. Le tribunal a considéré qu'un fonctionnaire exerçant son activité dans la police judiciaire devait répondre à de très hautes exigences de fiabilité, d'intégrité et de crédibilité; or, le comportement en cause n'avait pas respecté ces critères et il constituait une raison grave justifiant la résiliation des rapports de service (voir JAB 1995, p. 366 ss). d) En l'espèce, la décision du 9 septembre 1996 prononce le renvoi immédiat pour justes motifs de X._____ en raison de l'incompétence dont a fait preuve ce dernier dans l'accomplissement de ses tâches de commissaire de police ainsi qu'en raison de son prétendu "mensonge" au sujet de l'utilisation des montants perçus de l'Office des poursuites. La fonction du commissaire a évolué au fil des ans pour devenir plus exigeante et le mode de travail de X._____ n'était plus adapté aux circonstances nouvelles et autres charges de sa fonction, ce qui est apparu comme un problème dès la venue du municipal de police Z._____; ce dernier exigeait en effet une conduite plus rigoureuse du corps de police, ce que X._____ ne semblait pas en mesure d'assumer. Cependant, aucun élément du dossier ne fait état de reproches concrets de la part des administrés à l'encontre du recourant; le seul reproche sérieux dans l'exercice de sa fonction qui ressort du dossier concerne l'alerte CIBA; en effet, le recourant n'a pas informé les agents du poste de I._____ sur les mesures à prendre en cas d'alerte à l'usine de produits chimiques CIBA de Monthey. Cette lacune constitue un manquement qui compromet la sécurité de la population. En outre, le manque d'entente entre le recourant et le municipal Z._____ constitue un fait objectif qui doit également être pris en considération. En définitive, le mode de travail du recourant n'est plus adapté aux nouvelles exigences et charges que doit assurer le titulaire du poste de commissaire; un certain nombre de lacunes dans la direction et dans l'organisation du corps de police sont établies,

auxquelles s'ajoute la mésentente entre le recourant et le municipal Z._____. Cette situation est préjudiciable à la bonne marche des tâches de sécurité et de maintien de l'ordre que doit garantir la municipalité. L'engagement des nouveaux agents dès le mois d'août 1995 révèle par ailleurs une contradiction de la part de la municipalité; cette dernière a en effet adressé un avertissement au recourant le 11 juillet 1995, par lequel elle lui demandait de faire dorénavant preuve d'une bonne organisation et planification du corps de police. Mais dès le mois d'août 1995, M. Z._____ a engagé directement un nouvel agent non seulement sans consulter le recourant mais également en lui faisant part de son mécontentement à son égard, ainsi qu'un deuxième agent au mois de novembre 1995, destiné à reprendre les charges du commissaire. En agissant de la sorte, le municipal Z._____ a placé le recourant devant l'impossibilité d'assurer une meilleure organisation du corps de police et de donner une suite favorable à l'avertissement. On peut dès lors douter, dans ces conditions, que la municipalité ait notifié l'avertissement du 11 juillet 1995 en ayant réellement l'intention de laisser au recourant la possibilité de s'adapter aux nouvelles exigences. Il semble plutôt que le municipal Z._____ ne souhaitait de toute manière plus collaborer avec le recourant et qu'il a ainsi effectué dès le mois suivant les démarches nécessaires à l'engagement de nouveaux agents, parmi lesquels le nouveau commissaire. A cela s'ajoute le fait que le prétendu "mensonge" invoqué par la municipalité pour justifier un renvoi immédiat n'est pas déterminant en l'occurrence. Aucun élément nouveau n'ayant résulté de l'enquête administrative engagée dès le 29 juillet 1996 par la municipalité, on peut se référer à l'arrêt du Tribunal administratif du 10 juillet 1996. Le Tribunal administratif a déjà jugé que les déclarations de X._____ lors de l'entretien du mois d'avril 1996 en présence du syndic, de la boursière communale et de M. Z._____ avaient été faites en violation des règles de procédure et à une période où le commissaire connaissait déjà les mécontentements de ses supérieurs au sujet de son travail; il craignait le licenciement, ce qui l'a conduit à mentir, vraisemblablement dans un moment de panique (ce que révèle d'ailleurs le témoignage du boursier communal); ces déclarations ne sauraient donc constituer mensonge délibéré justifiant un renvoi immédiat. Il résulte par ailleurs des différents témoignages que la pratique de répartition entre les agents des sommes versées par l'Office des poursuites était établie depuis de nombreuses années et qu'elle était en tous les cas connue et tolérée par les anciens municipaux; de plus, il apparaît que le mode de répartition de ces sommes est décrit à l'art. 49 du règlement de service du corps de police de la commune d'Y._____. Selon cette disposition, "les primes ou dons remis au corps de police ou à l'un de ses membres et dont la destination n'est pas expressément fixée par le donateur sont versés dans la caisse spéciale dite "caisse du poste"; en fin d'année, ces produits seront répartis par parts égales entre tous les membres du corps de police" . On ne voit pas en effet à quels autres versements les "primes-dons" visés par cet art. 49 peuvent correspondre, du moment que l'art. 28 du statut prohibe toute forme de dons. La municipalité devait donc connaître l'usage des sommes en question. Il est vrai que le recourant aurait pu informer les municipaux ayant succédé à M. A._____ de cette pratique, puisque les montants concernés étaient devenus plus importants dès 1993; mais la municipalité aurait dû de son côté préciser, avant de prendre une quelconque mesure, que ce mode de procéder ne serait plus toléré à l'avenir et modifier en conséquence la base réglementaire de cette pratique. La municipalité ne peut ainsi pas se prévaloir de ces faits pour justifier un renvoi immédiat. Il résulte de l'ensemble de ces circonstances qu'un renvoi immédiat du recourant constituerait une mesure disproportionnée; ce d'autant plus que la municipalité n'a pas tenu compte de ses bons antécédents les 15 premières années de

service, pendant lesquelles il a donné entièrement satisfaction à l'autorité communale. Il y a lieu en outre de souligner que les manquements reprochés au recourant résultent essentiellement de l'évolution des exigences auxquelles le titulaire du poste de commissaire doit répondre et non pas d'une faute dont la gravité imposerait un renvoi. L'expérience professionnelle du recourant durant plus de vingt ans dans la commune lui a d'ailleurs permis d'acquérir de bonnes connaissances des administrés et de la région, qui peuvent être appréciables et mises en valeur à un autre poste. Ainsi, le déplacement de fonction constituerait une mesure proportionnée au regard des manquements constatés, du bagage professionnel du recourant et de ses antécédents. 4. La municipalité estime qu'elle est libre de prononcer le renvoi ou le déplacement en vertu de l'art.

E. 19

du statut, qui dispose que "si la nature des justes motifs le permet, la Municipalité peut ordonner, à la place du renvoi, le déplacement du fonctionnaire dans une autre fonction en rapport avec ses capacités,..." . a) Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive mais dans lesquels il lui laisse une liberté de décision relativement appréciable (ATF 120 Ia, consid. 2a et les arrêts cités). L'étendue de l'autonomie des communes est fixée par la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (ci-après: LC); l'art. 2 LC détermine les attributions et les tâches propres des autorités communales, parmi lesquelles se trouvent l'organisation de l'administration communale (al. 2, let.a). Selon l'art. 4 chiffre 9 LC, le conseil général ou communal est compétent pour régler le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération. Entrent dans les attributions de la municipalité, la nomination des fonctionnaires et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire (art. 42 al. 3 LC). La jurisprudence fédérale a reconnu que les communes vaudoises jouissaient d'une certaine autonomie conférée par le droit cantonal pour régler les rapports de travail de leurs fonctionnaires sur une base relevant du droit public (ATF non publié rendu le 30 mars 1994 en la cause commune de L. c/ François N., consid. 2b). b) Le principe de la proportionnalité est une notion juridique indéterminée; en l'appliquant, le juge statue en droit et non en opportunité. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la marge d'appréciation dans l'application d'un concept juridique indéterminé peut être dans certains cas relativement large (ATF 118 Ib 291 consid. 2b). Dans un cas concernant la révocation d'un fonctionnaire, le Tribunal fédéral a précisé que le Tribunal administratif devait laisser une certaine marge à la commune; s'agissant cependant d'une atteinte grave aux droits du fonctionnaires, cette marge ne devait pas être trop large, vu la nécessité d'une protection juridique que le recours à l'autorité judiciaire devait précisément sauvegarder (voir ATF non publié du 30 mars 1994 dans la cause Commune de L. contre TA et J.-F. N.). c) En l'espèce, l'instruction du recours a révélé que dans l'appréciation des manquements constatés du recourant et de la sanction qui devait lui être appliquée, la municipalité a omis de prendre en compte plusieurs éléments en faveur du recourant, notamment son âge et ses nombreuses années de service (25 ans). Le Tribunal administratif n'outrepasse donc pas les limites que lui fixent l'art. 36 LJPA en effectuant la pesée des intérêts en tenant compte de l'ensemble des facteurs déterminants et en comparant les manquements et la faute reprochés avec les éléments allant à l'encontre du renvoi immédiat, pour aboutir finalement à l'annulation de la décision de renvoi immédiat pour justes motifs. 5. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, le dossier étant retourné à la municipalité pour nouvelle décision dans le sens des considérants ci-dessus. Vu les circonstances de la cause, le tribunal fait

application de l'art. 55 al. 3 LJPA en renonçant à la perception de frais et en compensant les dépens.

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