

VD_OMNI GE.1997.0005 vom 29. Juli 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-07-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1997.0005

FR: VD_OMNI GE.1997.0005 du 29 juillet 1997

IT: VD_OMNI GE.1997.0005 del 29 luglio 1997

Regeste

c/Municipalité du Mont-sur-Lausanne | Recours admis contre une décision de renvoi pour justes motifs - invoqué par la commune - en raison du non-respect des règles de procédure du statut du personnel communal relatives au droit d'être entendu. Même sanction si l'on admet que la faute du fonctionnaire constitue une faute de service, les règles de procédure prévues pour les sanctions disciplinaires n'ayant également pas été respectées.

Erwägungen

E. 36

de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (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 en revanche être invoqué devant lui que si la loi spéciale le prévoit. Tel n'est pas le cas dans la présente cause et il appartient dès lors à l'autorité de recours de n'examiner le bien-fondé de la décision entreprise que sous l'angle de la légalité et de l'abus ou de l'excès du pouvoir d'appréciation (art. 36 lit. a 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; ATF 108 Ib 205 consid. 4a).

2. Les fonctionnaires de la Commune du B._____ sont soumis à un règlement communal intitulé "Statut du personnel de l'administration communale" (ci-après : le statut) du 30 avril 1984, modifié le 11 décembre 1989 (art. 40 à 42, 45 et 53). Bien que ce statut n'ait pas été approuvé par le Conseil d'Etat, il y a néanmoins lieu de considérer, compte tenu notamment de la circulaire adressée par le Département de l'intérieur et de la santé publique, Service de l'intérieur, aux municipalités du canton le 17 juin 1988, que sa validité ne saurait être mise en cause. Le statut prévoit, à son art. 10 al. 2, que "la municipalité peut en tout temps licencier un fonctionnaire pour de justes motifs (selon CO) ainsi que pour les raisons indiquées à l'art. 11, en l'avisant trois mois à l'avance au moins si la nature des motifs ou de la fonction n'exige pas un départ immédiat". La procédure de licenciement pour justes motifs est décrite à l'art. 13 du statut en ces termes : "le licenciement pour de justes motifs ne peut être prononcé qu'après audition du fonctionnaire, qui peut se faire assister (al. 1). Lorsque le licenciement a pour motif des faits dépendants de la volonté du fonctionnaire, il doit être précédé d'un avertissement (al. 2). Le licenciement est notifié par écrit avec indication des motifs. Il peut faire l'objet d'un recours dont les modalités sont stipulées à l'art. 67; si le tribunal arbitral estime le licenciement injustifié, il l'annule et ordonne la réintégration sous réserve de déplacement."

3. S'agissant des mesures disciplinaires, l'art. 62 du statut dispose ce qui suit :

"le fonctionnaire qui enfreint ses devoirs généraux ou particuliers, soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence, est passible d'une peine disciplinaire sans préjudice des sanctions pénales ou civiles qui peuvent être prononcées contre lui (al. 1)". Selon l'art 63 du statut, les peines disciplinaires suivantes peuvent seules être prononcées : "1. La réprimande orale 2. Le blâme écrit 3. La réduction ou la suppression d'une augmentation annuelle de traitement 4. La suspension pour quinze jours au maximum, avec privation totale ou partielle du traitement. 5. La mesure provisoire 6. La révocation." L'autorité disciplinaire fixe la peine en tenant compte à la fois de la culpabilité du fonctionnaire et des conséquences que l'infraction a eu ou aurait pu avoir pour la bonne marche de l'administration (art. 65 al. 1 du statut). La mesure provisoire et la révocation ne peuvent être prononcées qu'en cas de faute grave ou d'infractions répétées aux obligations du fonctionnaire (art. 65 al. 2 du statut). S'agissant de la procédure applicable aux mesures disciplinaires, l'art. 66 du statut à la teneur suivante : "Les peines disciplinaires ne peuvent être prononcées qu'après enquête ordonnée par l'Autorité disciplinaire, d'office ou à la demande d'une autorité subordonnée. L'Autorité disciplinaire peut procéder elle-même à l'enquête ou en charger une autre Autorité. Une fois l'enquête terminée, le fonctionnaire reçoit connaissance par écrit de l'accusation; les pièces qui servent de base lui sont communiquées. Il doit être entendu et peut demander un complément d'enquête. A moins que l'Autorité disciplinaire déclare ne pas envisager d'autre peine que la réprimande ou le blâme, le fonctionnaire peut se faire assister d'un mandataire professionnel, ou d'un représentant d'Association du personnel. Le prononcé disciplinaire est notifié par écrit, avec indication des motifs." 4.

En l'espèce, le recourant est fonctionnaire communal au bénéfice d'une nomination définitive depuis le 1er janvier 1993. La municipalité a d'ailleurs reconnu ce fait, ainsi que la compétence du Tribunal administratif, dans son mémoire complémentaire du 15 avril 1997. Elle allègue en revanche que la décision attaquée est fondée sur l'art. 10 al. 2 du statut (licenciement pour justes motifs), indépendamment des termes utilisés dans son courrier du 18 décembre 1996, lequel informe l'intéressé de sa révocation pour le 31 mars 1997. De son côté, le recourant estime que l'autorité intimée a violé le droit d'être entendu tel qu'il découle de l'art. 4 de la Constitution, ainsi que des art. 13 et 66 du statut. Pour lui, quelle que soit la nature de la mesure prise à son égard (licenciement pour juste motif ou sanction disciplinaire), la procédure suivie par la municipalité est affectée de vices importants. a) Dans sa pratique, le Tribunal administratif a fréquemment jugé que, même si les effets pratiques étaient semblables, licenciement administratif et révocation disciplinaire n'étaient pas identiques. En effet, ces mesures sont 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 (arrêt TA GE 93/014 du 17.5.1993). 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 (ATF 108 1b 166 cons. 5 b + réf. cit.). 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 aux fonctionnaires, 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 (par exemple dégradation des rapports de confiance ou incompatibilité entre personnes imposant une résiliation des rapports de service pour assurer la bonne marche de l'administration; P. Hänni, La fin des rapports de service en droit public, RDAF 1995, pages 407 ss plus spécialement 421 ss). b) S'agissant du choix entre les deux types de mesures, 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 est libre d'engager une procédure disciplinaire ou d'utiliser les dispositions relatives au congé pour justes motifs (GE 96/0031 du 17 mars 1997). 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 de l'obligation de respecter 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 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 en l'occurrence dans la mesure où, comme on va le voir ci-dessous, les exigences procédurales minimales n'ont pas été respectées par l'autorité intimée, quelle que soit la qualification de la mesure prise à l'égard du recourant (licenciement pour justes motifs ou sanction disciplinaire). 5.

On relèvera néanmoins, à toutes fins utiles, que le comportement du recourant du 5 octobre 1996 constitue manifestement une faute de service. En effet, aux termes de l'art. 18 du statut, le personnel est tenu de se comporter "convenablement en toutes circonstances et sera poli et serviable lors de ses relations avec le public". Dans le cas présent, le comportement de A. _____ consistant notamment à uriner dans un sac en plastique en présence d'une dizaine de personnes dans le cadre d'une manifestation publique comme le D. _____ représente incontestablement une violation d'une obligation déterminée imposée au fonctionnaire, même si ce dernier n'était pas en service au moment des faits. La fonction d'agent de police implique automatiquement l'obligation d'adopter constamment une attitude correcte. Le simple fait d'avoir été en état évident d'ébriété selon les déclarations concordantes de Mmes F. _____ et J. _____ représente déjà lui seul la violation des obligations du fonctionnaire telles que décrites ci-dessus. 6.

En ce qui concerne ensuite la procédure suivie par la municipalité, force est de constater qu'elle est affectée de vices importants pour les raisons suivantes : a) Il n'y a tout d'abord pas eu d'enquête à proprement parler. Même si le statut ne précise pas les formes de celle-ci (art. 66 al. 1 statut), on doit 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. 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. L'art. 66 al. 3 du statut est parfaitement clair à cet égard, puisqu'il mentionne expressément que l'accusation doit être communiquée à l'intéressé par écrit. En l'espèce, le dossier ne contient aucune trace d'une démarche pouvant être considérée comme une enquête remplissant les conditions minimales rappelées ci-dessus. S'il est incontesté que M. A. _____ a été entendu par M. E. _____ avant l'établissement par ce dernier d'un rapport de renseignements à l'intention de la municipalité le 14 décembre 1996, l'intéressé

n'a toutefois pas eu connaissance du contenu de ce document. Il n'a pu dès lors se déterminer ni demander, le cas échéant, un complément d'enquête. M. E. _____ l'a certes avisé qu'une suite serait donnée à l'incident du 5 octobre 1996, sans toutefois lui annoncer qu'une procédure pouvant se terminer par un renvoi était en cours. De plus, la municipalité a manifestement pris sa décision sans autre mesure d'instruction que celle consistant à faire établir un rapport de renseignements sur les faits en cause. On ne peut dès lors que constater qu'il n'y a eu dans cette affaire ni enquête, ni procédure pouvant en tenir lieu. La municipalité invoque toutefois avoir été disposée, à la demande de M. A. _____, à recevoir ce dernier postérieurement à la notification de la décision attaquée. M. A. _____ aurait refusé un tel entretien prétextant une absence pour cause de vacances. Bien que ces faits n'aient pu être clairement établis, ils ne sont néanmoins pas déterminants au regard du respect du droit d'être entendu, dans la mesure où la décision déjà été prise. Le droit à l'audition ne saurait être satisfait lorsque la faculté de s'exprimer offerte à l'intéressé l'a été de telle manière qu'il n'a pratiquement pas pu en profiter (J.-F. Aubert, Traité du droit constitutionnel suisse, vol. II, p. 652). Tel est bien évidemment le cas lorsque la faculté de s'exprimer est offerte au recourant postérieurement à la décision de renvoi et qu'au surplus, comme en l'espèce, l'autorité intimée n'envisage nullement de revoir sa décision. N'ayant eu l'opportunité de s'exprimer avant que la municipalité ne prenne une décision, M. A. _____ n'a pu dès lors se faire assister d'un mandataire professionnel ni d'un représentant d'association du personnel, comme le prévoit pourtant l'art. 66 al. 4 du statut. Il s'agit là à nouveau d'une grave violation des règles de procédure entraînant l'annulation de la décision attaquée. Le droit d'être entendu étant de nature formelle, sa violation ne peut en effet qu'entraîner l'annulation de la décision litigieuse (ATF 109 Ia 217, JT 1985 Ia 616).

7. La décision attaquée devrait également être annulée si le tribunal suivait le raisonnement de l'autorité intimée, selon lequel la révocation de M. A. _____ constitue un licenciement pour justes motifs au sens de l'art. 10 al. 2 du statut. En effet, s'il 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", le tribunal de céans a toutefois toujours confirmé, en l'absence de précisions apportées par le statut du personnel communal, que la garantie du droit d'être entendu découlant de l'art. 4 de 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 96/076 du 5 décembre 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 20 avril 1993). En l'occurrence, l'art. 13 al. 1 du statut dispose que le licenciement pour de justes motifs ne peut être prononcé qu'après audition du fonctionnaire, qui peut se faire assister. Comme exposé ci-dessus, le recourant n'a pas été entendu et n'a de même pas pu se faire assister. De plus, lorsque le licenciement a pour motifs des faits dépendant de la volonté du fonctionnaire, il doit être précédé d'un avertissement (art. 13 al. 2 du statut). Dans le cas présent, l'autorité intimée a produit à l'audience du 8 juillet 1997 copie d'une correspondance adressée au recourant le 7 septembre 1994. Elle estime qu'il s'agit là d'un avertissement formel et que l'intéressé aurait

fait l'objet de nombreux autres avertissements oraux, notamment en raison de son absentéisme et de sa tendance à minimiser les reproches qui lui étaient faits. Ici également, aucune pièce ne ressort du dossier permettant de considérer que des avertissements ont été formulés à l'encontre de M. A. _____. Par ailleurs, M. E. _____ - supérieur hiérarchique direct du recourant - a confirmé au tribunal n'avoir pas connaissance d'avertissements oraux qui auraient été donnés à ce dernier. Seule lui est connue la lettre du 7 septembre 1994. A cet égard, M. A. _____ a donné sa version des faits, qui n'a toutefois pu être que partiellement confirmée par les certificats médicaux produits à ce jour. En effet, tant le certificat du Dr K. _____ que le rapport du Dr L. _____ attestent l'existence d'importantes migraines chez le recourant en 1995. En ce qui concerne 1994 en revanche, le tribunal n'a pu être renseigné en temps utile. Il est toutefois fort probable que dans la mesure où l'intéressé avait déjà souffert de migraines entre 1978 et 1988, ce mal ait réapparu en 1994, ce qui expliquerait d'ailleurs qu'il ait consulté un médecin en janvier 1995. Comme le relève la municipalité, il est toutefois surprenant qu'il n'ait pas jugé opportun de renseigner cette dernière sur l'existence de ses problèmes médicaux. Quelles que soient les raisons de son silence à ce sujet, ce dernier ne saurait lui porter préjudice, la correspondance mentionnée ci-dessus ne pouvant être tenue pour un véritable avertissement. La caractéristique même d'un avertissement est de contenir une menace de renvoi en cas d'inobservation des remarques et prescriptions formulées (voir par analogie art. 58 al. 3 de l'arrêté du 22 septembre 1950 d'application de la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales RSV 1.6). Or, la lettre du 7 septembre 1994 se limite à signaler au recourant que la municipalité serait dans l'obligation de prendre "toutes mesures utiles" dans l'hypothèse où elle aurait à intervenir à nouveau. Elle n'attire toutefois nullement son attention sur le fait que l'une de ces mesures pourrait être un licenciement au cas où son travail ne donnerait pas satisfaction à l'avenir. 8. En résumé, il résulte de ce qui précède qu'une enquête administrative, procédure permettant au recourant de s'exprimer, n'a pas été effectuée avant la décision litigieuse. De même, M. A. _____ n'a pas eu connaissance par écrit de l'accusation portée contre lui; il n'a pas été entendu, n'a pu demander un complément d'enquête ni se faire assister d'un mandataire professionnel ou d'un représentant d'association du personnel. Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif étant limité au contrôle de la légalité (art. 36 lit. a LJPA), le vice ne peut être réparé dans le cadre de la procédure de recours (voir arrêts TA GE 92/034 du 25 septembre 1992 et GE 95/036 et GE 96/023 du 10 juillet 1996). En conséquence, la décision attaquée doit être annulée. 9. Pour le cas où la municipalité déciderait d'entamer une enquête administrative à l'encontre de M. A. _____, le tribunal tient à relever à toutes fins utiles que l'instruction relativement approfondie de la cause à laquelle il a déjà procédé laisse apparaître que la faute commise - certes non négligeable - ne revêt pas une gravité telle qu'une mise au provisoire ou une révocation se justifierait. L'art. 65 al. 2 du statut prévoit que ces deux peines disciplinaires ne peuvent être prononcées qu'en cas de faute grave ou d'infractions répétées aux obligations du fonctionnaire. S'agissant de cette seconde hypothèse, l'instruction n'a pas été complète et le tribunal ne peut dès lors se prononcer sur le fond en toute connaissance de cause. 10. La décision entreprise devant être annulée, le recours doit être admis. S'agissant des frais, le Tribunal administratif a récemment décidé de modifier sa jurisprudence pour renoncer à percevoir des émoluments judiciaires en matière de contentieux de la fonction publique communale, et cela en application du principe de l'égalité de traitement, puisque les conflits du travail, en droit privé font l'objet de procédures gratuites lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 20'000

francs (art. 343 al. 2 CO), et par analogie avec la jurisprudence développée par la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral (JAAC 59/1995 N o 2 p. 28 consid. 5). Il se tiendra donc à cette nouvelle règle.

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