

VD_OMNI GE.1997.0153 vom 1. Oktober 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-10-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1997.0153

FR: VD_OMNI GE.1997.0153 du 1 octobre 1997

IT: VD_OMNI GE.1997.0153 del 1 ottobre 1997

Regeste

c/Municipalité d'Ormont-Dessous | Une violation par l'autorité intimée du droit d'être entendu n'a pas à être sanctionnée si le recourant obtient gain de cause au fond.

Erwägungen

E. 9

Renvoi pour justes motifs La Municipalité peut en tout temps licencier un fonctionnaire pour de justes motifs 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. Constituent de justes motifs: - l'incapacité - la faillite, la saisie infructueuse, et de façon générale toutes circonstances qui rendent le maintien en fonction préjudiciable à la bonne marche ou à la réputation de l'administration.

Art. 10.- Procédure de renvoi pour de justes motifs Le licenciement pour de justes motifs ne peut être prononcé qu'après audition du fonctionnaire ou de son représentant légal. Lorsque le licenciement a pour motifs des faits qui dépendent de la volonté du fonctionnaire, il doit être précédé d'un avertissement. (...) Art. 45.- (Mesures disciplinaires) Principe Le fonctionnaire qui enfreint ses devoirs de service, soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence, qui fait preuve d'insubordination, est passible d'une peine disciplinaire sans préjudice des sanctions civiles et pénales qui peuvent résulter des mêmes faits. Art. 46.- Sanctions disciplinaires Les sanctions disciplinaires sont: a) le blâme écrit b) la privation partielle ou totale des augmentations de traitement c) la réduction du traitement jusqu'au minimum de la classe d) la mise au provisoire avec menace de renvoi sans avertissement e) la révocation Les peines disciplinaires ne peuvent pas être cumulées. 2. a)

En l'espèce, la municipalité n'a pas fondé la décision attaquée sur les dispositions susmentionnées, qu'elle juge inapplicables. Elle considère en effet que le déplacement du recourant de la fonction de chef d'équipe à celle d'ouvrier de voirie n'a pas le caractère d'une sanction disciplinaire ou d'un renvoi pour justes motifs, mais d'une mesure de gestion du personnel, fondée sur sa compétence générale en la matière. b) La décision attaquée porte atteinte aux droits qui ont été conférés au recourant lors de sa promotion au rang de chef d'équipe, puisqu'elle doit entraîner, comme indiqué à l'audience par les représentants de la municipalité, une diminution de son traitement et son déclassement dans l'échelle des fonctions du personnel communal. Or, le principe de la légalité interdit à l'administration de porter atteinte aux droits d'un fonctionnaire -en particulier en diminuant son traitement- en dehors des hypothèses prévues par la loi (Moor, Droit administratif, vol. III, p. 213, ch. 5.1.2.3 et le renvoi à l'ATF 98 Ia 179): celle-ci doit énoncer les conditions auxquelles est soumise notamment la modification des rapports de service (Grisel, Traité de droit administratif, I, p. 319). Il apparaît ainsi que, contrairement à ce que soutient la municipalité, la décision attaquée ne pouvait pas relever simplement de sa compétence générale en matière de gestion du personnel: une base légale particulière s'imposait pour

qu'il puisse être porté atteinte aux droits du recourant. Ce n'est par conséquent que dans le cadre des dispositions du statut du personnel communal que la mesure litigieuse pouvait trouver un fondement. c) Tant le droit fédéral que le droit cantonal prévoient le déplacement d'un fonctionnaire à un autre poste pour des motifs liés à la bonne marche du service. Ainsi, selon l'art. 9 du statut applicable aux fonctionnaires fédéraux (RS 172.221.10), une mutation se justifie "lorsque le service ou l'emploi rationnel du personnel l'exigent" . Elle peut, selon les caractéristiques de la nouvelle fonction, s'accompagner d'une rétrogradation (Moor, op. cit., p. 249, ch. 5.4.2.2). L'art. 18 de la loi sur le statut général des fonctions publiques (RSV 1.6), applicable au personnel de l'Etat de Vaud, prévoit également qu'un fonctionnaire peut être déplacé "lorsque les besoins du service ou l'organisation du travail l'exigent" (al. 1er), étant précisé que "à moins qu'il ne soit fondé sur de justes motifs, le déplacement ne peut entraîner de réduction de traitement" (al. 3). Le statut du personnel de la Commune d'Ormont-Dessous ne contient pour sa part aucune disposition analogue. Un simple déplacement du recourant, assorti d'une diminution de son traitement, n'est dès lors pas concevable, faute de base légale. d) La décision attaquée ne peut pas non plus être considérée comme une mesure disciplinaire. En effet, en tant qu'elle constituerait une rétrogradation, elle ne serait pas fondée, une telle mesure ne comptant pas parmi les sanctions prévues par l'art. 46 du statut. Elle ne le serait pas davantage en tant que révocation disciplinaire -suivie d'un réengagement-, compte tenu des griefs invoqués par l'autorité intimée: celle-ci a en effet déclaré dans sa réponse au recours et lors de l'audience qu'elle reprochait essentiellement au recourant son incapacité à diriger ses subordonnés, fait qui n'est pas constitutif d'une infraction aux devoirs du service au sens de l'art. 45 du statut. Certes la municipalité a-t-elle également invoqué des fautes de service de l'intéressé; celles-ci ne justifient toutefois pas une mesure de renvoi, comme on le verra par la suite. e) La décision litigieuse ne pourrait constituer qu'un renvoi pour justes motifs, suivi d'un réengagement à un autre poste. Seule une telle qualification est en effet conforme à la nature des griefs formulés à l'encontre du recourant, l'incapacité étant expressément mentionnée à l'art. 9 du statut comme une cause de renvoi pour justes motifs. C'est donc au regard des dispositions applicables à une telle mesure, à savoir les art. 9 et 10 du statut, que la validité de la décision en cause devra être vérifiée. 3. a) La municipalité a rendu la décision attaquée le 1er octobre 1997, sans avoir au préalable donné au recourant la possibilité de s'exprimer sur les faits qui lui étaient reprochés. Certes a-t-elle procédé le 13 novembre 1997 à une audition du recourant. Mais, postérieure à la décision attaquée, on peut se demander si elle garantissait à l'intéressé un exercice efficace de son droit d'être entendu, qui implique qu'un administré puisse se déterminer sur les faits de la cause avant que ne soit rendue une décision propre à porter atteinte à ses intérêts (ATF 119 Ib 12 = JdT 1995 IV 113). En effet, l'audition de l'intéressé après que sa situation juridique a été réglée par une décision vise moins à permettre à l'autorité de se forger une opinion ab ovo qu'à lui faire vérifier le bien-fondé d'un parti choisi initialement; elle n'entendra donc pas l'intéressé de la même oreille et sera encline à confirmer son premier avis. Plus exactement, tout comme l'autorité de recours appelée à pallier une absence d'audition en première instance, l'autorité qui satisfait à son obligation après coup est influencée par une première motivation de façon que la position de l'intéressé s'en trouve péjorée (L. Kneubühler, *Gehörsverletzung und Heilung*, in ZBl 1998/3, p. 97ss, spéc. p. 109). Or, la seule éventualité d'une telle disposition peut retirer sa portée à l'audition: celle-ci ne garantit alors plus que le droit d'être entendu sera exercé sur terrain neutre et elle pourra n'être plus qu'une formalité vide de sens. Le Tribunal administratif a ainsi considéré que l'audition d'un

fonctionnaire postérieurement à une décision prononçant son renvoi ne permettait plus de sauvegarder son droit d'être entendu dès lors que l'autorité qui avait rendu cette décision n'aurait pas été disposée à la revoir (GE 97/005 du 29 juillet 1997). Dans le cas présent, la municipalité apparaît avoir été d'ailleurs d'autant moins en mesure de revenir sur sa décision que l'audition du 13 novembre 1997 a été l'occasion d'invoquer de nouveaux griefs à l'encontre du recourant: c'est en effet dans le cadre de cette procédure que celui-ci s'est vu reprocher notamment une incapacité à assumer ses responsabilités, grief qui n'avait pas été formulé dans la décision du 1er octobre 1997. b) Le droit d'être entendu du recourant ne peut pas non plus être sauvegardé par la procédure devant le Tribunal administratif, celui-ci n'étant pas en mesure de se prononcer au sujet d'une rétrogradation du recourant dans les mêmes conditions que la municipalité: alors que celle-ci statue en opportunité, le Tribunal administratif doit en effet se borner à vérifier la légalité de la décision attaquée, cela conformément à l'art. 36 LJPA. Il est dès lors exclu de considérer que la violation du droit d'être entendu peut être réparée à ce stade de la procédure (cf. à ce sujet Tribunal administratif, GE 96/061 du 31 octobre 1996, publié in RDAF 1997 p. 79, spéc. p. 82). c) Cela étant, la décision attaquée a été prise en violation du droit du recourant à être entendu. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours au fond (ATF 122 II 464, spéc. p. 469, c. 4a et les renvois). Cela signifie qu'une décision prise en violation du droit d'être entendu doit être annulée et renvoyée à l'autorité inférieure, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si une audition du recourant aboutirait à une solution différente au fond (ATF 117 Ia 5, spéc. p. 10). On déroge toutefois à cette règle lorsque l'instance de recours dispose du même pouvoir d'examen que l'auteur de la décision: on considère alors que la violation du droit d'être entendu a été guérie dans la procédure de recours (118 Ib 120, c. 4b et les renvois). Dans les cas où le vice ne peut être réparé en procédure de recours, rendre un jugement au fond revient à priver le recourant de l'exercice de son droit d'être entendu. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que celui-ci a pour but de permettre à l'administré de collaborer à la prise d'une décision le concernant en lui donnant la faculté de se prononcer sur les faits susceptibles d'influer sur la dite décision (ATF 107 Ia 185). Or, cela n'est plus utile lorsque celle-ci fait droit aux conclusions de l'intéressé. Ainsi, l'art. 30 al. 2 lit. c de la loi fédérale sur la procédure administrative dispense l'autorité d'entendre une partie avant de prendre une décision dans laquelle elle fait entièrement droit à ses conclusions. Dans le même sens, le Tribunal fédéral des assurances considère qu'il n'est pas nécessaire de donner suite à la demande d'audience d'une partie dont les conclusions doivent être admises sur la base des éléments figurant au dossier (ATF 122 V 47, spéc. p. 58 c. 3b ff). Cela étant, il faut admettre que la sauvegarde du droit d'être entendu ne s'impose pas lorsque le titulaire de celui-ci doit obtenir gain de cause au fond. En l'espèce, le recours doit être admis pour les motifs de fond exposés ci-après; une violation du droit d'être entendu n'a dès lors pas à être sanctionnée pour elle-même.

4. a) Dans sa décision du 1er octobre 1997, la municipalité a reproché au recourant des fautes de service commises en 1987 et 1988 ainsi que ses "activités extra-professionnelles". Liées à l'élevage de moutons, celles-ci l'auraient empêché de consacrer le temps nécessaire à sa fonction au sein de la voirie communale en l'amenant à s'absenter durant son travail et à prendre occasionnellement des demi-journées de congé sans en avertir le municipal responsable. Aucun de ces griefs ne peut être retenu. S'agissant ainsi des manquements commis en 1987 et 1988, ils étaient déjà connus de la municipalité lorsqu'elle a promu le recourant à la fonction de chef d'équipe, de sorte qu'elle ne pouvait

plus s'en prévaloir ensuite pour le destituer de cette fonction, eu égard au principe de la bonne foi (cf. à ce sujet Moor, op. cit., vol. I, p. 432, ch. 5.3.2.2 et le renvoi à un jugement du Tribunal fédéral du 9 décembre 1982, publié in ZBl 1984, p. 409). Il ne pouvait pas davantage être reproché à l'intéressé de pratiquer l'élevage de moutons, cette activité ayant jusqu'alors été tolérée. Les interruptions de travail ou les demi-journées de congé qu'elle nécessitait parfois ne diminuaient d'ailleurs pas le temps consacré par le recourant à sa fonction: aux dires de plusieurs témoins, elles étaient en effet soit déduites de ses heures de travail, soit prises sur ses heures supplémentaires. Si l'on pouvait reprocher au recourant de ne pas avoir systématiquement annoncé ses absences au municipal responsable de la voirie, cela ne justifiait toutefois pas sa destitution, d'autant plus que, selon le témoignage de son prédécesseur, cette pratique était auparavant usuelle pour des congés n'excédant pas une demi-journée. Une telle flexibilité semblait d'ailleurs inhérente à la fonction d'employé de la voirie, qui, exigeant parfois une disponibilité en dehors des heures de travail habituelles, impliquait une compensation sous forme de congés des heures supplémentaires ainsi effectuées. b) Dans une lettre du 6 novembre 1997 et lors de l'audience, la municipalité a en outre invoqué une violation par le recourant de son devoir de fidélité en lui reprochant d'avoir émis publiquement des critiques à son égard. aa) Il est douteux que de simples critiques puissent être constitutives d'un juste motif de renvoi. En effet, s'il est vrai que la liberté d'expression des fonctionnaires est limitée par leur devoir de fidélité, celui-ci n'interdit toutefois pas toute critique (Moor, op. cit., p. 234, ch. 5.3.3.3). A tout le moins, de tels propos ne devraient pas être sanctionnés plus sévèrement que par une réprimande. bb) De toute manière, les critiques imputées au recourant ne sont pas établies. En effet, elles n'ont été évoquées à l'audience que par les représentants de la municipalité, qui n'en ont pas précisé la teneur et n'ont pas indiqué à quelles personnes le recourant en aurait fait part; leur existence n'a au surplus été confirmée par aucun témoin. En outre, elles n'ont été reprochées par écrit au recourant que par lettre du 6 novembre 1997. Or, si elles avaient eu l'importance que leur a prêté la municipalité, celle-ci n'aurait pas manqué d'adresser un avertissement à l'intéressé avant de prendre à son encontre la mesure litigieuse. C'est en tout cas ce qu'elle était tenue de faire, eu égard à l'art. 10 al. 2 du statut. S'il est vrai qu'un extrait du procès-verbal d'une séance de la municipalité du 6 mars 1997 fait état de "propos pas toujours amènes (tenus) de manière quasi publique", ce ne sont toutefois pas ces propos qui ont pu être à l'origine de la décision attaquée: ils ont en effet été reprochés aussi bien au recourant qu'à l'un de ses subordonnés, celui-ci n'ayant pas été sanctionné. On ne voit en outre pas pourquoi la municipalité aurait attendu plus de six mois pour rétrograder le recourant si elle avait jugé que les propos incriminés étaient suffisamment graves pour justifier la mesure litigieuse. Cela étant, ce grief doit être écarté. c) La municipalité a encore fait état, dans sa lettre du 19 novembre 1997, d'une inaptitude du recourant " à assumer les responsabilités qui (lui avaient) été confiées ". A cet égard, elle a précisé dans sa réponse au recours et lors de l'audience qu'elle reprochait en particulier à l'intéressé une baisse de la qualité du travail de la voirie. Elle a également fait état d'une inaptitude à diriger, qui se serait traduite par un manque d'organisation et de discipline au sein de la voirie. La baisse de la qualité du travail alléguée par la municipalité n'est fondée sur aucun élément concret: il apparaît plutôt, selon les témoignages recueillis en cours d'audience, que la voirie communale s'acquittait de l'ensemble des tâches qui lui étaient dévolues. Les critiques émises à cette occasion par les représentants de la municipalité et par un témoin, membre de la commission communale de gestion, n'ont concerné qu'un manque de discipline dans le travail, jugé préjudiciable à l'image de la voirie auprès du public. Une détérioration de cette

image n'a toutefois pas été confirmée par d'autres témoins. Une incapacité du recourant à diriger son équipe ne peut pas non plus être tenue pour établie. En effet, il avait déjà exercé de fait la fonction de chef d'équipe durant plusieurs années avant sa promotion sans avoir été l'objet de critiques de la part de la municipalité et a alors montré, aux dires d'un ancien ouvrier de la voirie entendu à l'audience, des aptitudes à conduire une équipe. Celles-ci n'ont d'ailleurs été remises en cause qu'après l'arrivée de deux nouveaux employés à la voirie et la survenance de conflits au sein de celle-ci. On peut ainsi penser que les problèmes d'organisation et de discipline qui, selon la municipalité, affectaient la voirie relevaient davantage d'une situation conflictuelle que de la prétendue incapacité du recourant à diriger son équipe. Or, cette situation n'était pas imputable au seul recourant: elle était en effet essentiellement due à une rivalité qui s'était développée entre celui-ci et l'un de ses subordonnés, contremaître de profession et originaire de la commune. Selon un extrait du procès-verbal d'une séance du 19 décembre 1996, c'est d'ailleurs en présence des deux intéressés que la municipalité avait alors abordé ce problème. d) Cela étant, aucun des griefs soulevés par la municipalité à l'encontre du recourant ne justifiait sa destitution; mal fondée, la décision attaquée doit dès lors être annulée. 5. Le recourant, qui obtient gain de cause, a droit à des dépens, dont il convient de fixer le montant à deux mille francs, qui lui seront versés par la Commune d'Ormont-Dessous. S'agissant des frais, le Tribunal administratif a décidé de modifier sa jurisprudence pour renoncer à percevoir des émoluments judiciaires en matière de contentieux de la fonction publique communale (GE 97/005 du 29 juillet 1997), 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).

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