

## **VD\_OMNI GE.1998.0059 vom 11. Januar 1999**

VD Tribunal cantonal, 1999-01-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.1998.0059](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1998.0059)

FR: VD\_OMNI GE.1998.0059 du 11 janvier 1999

IT: VD\_OMNI GE.1998.0059 del 11 gennaio 1999

### **Regeste**

c/Municipalité du Mont-sur-Lausanne | Le droit d'être entendu comprend le droit de consulter le dossier et d'établir soi-même, sur un appareil de l'administration et moyennant paiement des frais, des photocopies qui peuvent être faites sans difficulté particulière, à condition que cela n'entraîne pas une mise à contribution excessive de l'administration.

### **Erwägungen**

#### **E. 26**

août 1997 déjà, soit moins d'un mois plus tard, avisé le recourant de sa décision d'ouvrir une enquête disciplinaire à son encontre et qu'il serait tenu informé du déroulement de cette procédure. Cela étant, la poursuite disciplinaire, en tant qu'elle a trait aux événements du Comptoir de Z. \_\_\_\_\_, n'est pas prescrite S'agissant en revanche des autres griefs sur lesquels se fonde la décision litigieuse (soit notamment absences pour cause de maladie avant et après des jours de congé en 1995 et 1996, manque de zèle et d'initiative, accidents avec le véhicule du Service de police), le dossier de la cause ne contient aucun élément permettant de constater quand les faits se sont précisément produits ni quand la municipalité en a eu connaissance. Il n'est dès lors pas possible de trancher en l'état la question d'une éventuelle prescription de l'action disciplinaire. Cette question est toutefois sans incidence puisque, comme exposé ci-dessus, l'enquête n'est pas prescrite pour l'incident de Z. \_\_\_\_\_. Le tribunal peut donc entrer en matière sur les autres arguments du recourant, plus particulièrement sur celui relatif à la violation du droit d'être entendu. 7. a)

Comme le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de le préciser, l'art. 4 Cst. garantit en principe au citoyen le droit d'être entendu avant que ne soit prise une décision qui le touche dans sa situation juridique (arrêt TA GE 95/0058 du 25 juillet 1997; voir aussi ATF 106 Ia 162 consid. 2b). Ce droit comprend le droit pour le justiciable d'être renseigné, de s'expliquer et de collaborer à l'éclaircissement des faits avant qu'une décision ne soit rendue à son détriment; l'intéressé doit être renseigné par l'autorité sur la mesure envisagée, pour autant qu'il ne l'ait pas requise lui-même ou qu'il n'ait pu la prévoir. Il a le droit de s'exprimer sur tous les points importants avant que la décision ne soit prise; l'autorité doit lui donner l'occasion de faire des offres de preuves, de participer à l'administration des preuves (auditions de témoins, inspection des lieux, etc...) et de s'exprimer sur le résultat de la procédure probatoire (RDAF 1997, t. I, p. 43, plus réf. cit.). Le droit d'être entendu comprend également le droit de consulter le dossier; l'intéressé est ainsi en principe légitimé à prendre connaissance de toutes les pièces servant de fondement à une décision, à l'exception des documents internes; ce droit est toutefois limité par des intérêts prépondérants, publics ou privés, au maintien du secret (voir ATF 119 Ib 22 consid. c; ATF 122 I 153, JT 1998 I 197 cons. 6a). En outre, les informations, arguments, preuves et offres de preuves fournis par les parties dans le cadre de leur audition et leur participation à

l'éclaircissement des faits doivent être examinés et appréciés par l'autorité dans la mesure où ils sont importants pour la décision à prendre; l'examen auquel se livre l'autorité doit figurer dans la motivation de la décision (G. Müller, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, I, ad. art. 4 Cst. no 104 à 114). Le droit d'être entendu comprend encore celui de se faire représenter et assister et celui d'obtenir une décision de la part de l'autorité compétente (ATF 115 Ia 96 consid. 1b). En l'espèce, le droit cantonal ne contient aucune disposition spéciale concernant le droit d'être entendu et, mis à part les dispositions du statut consacrant expressément le droit d'être entendu mais sans en préciser la portée (art. 66 al. 3 du statut), le recourant peut se prévaloir du droit d'être entendu découlant directement de l'art. 4 Cst., en tant que garantie subsidiaire et minimale (ATF 118 Ia 109 consid. 3a; ATF 122 i 153, JT 1998 I 196). b) X. \_\_\_\_\_ soutient tout d'abord que l'acte d'accusation du 17 février 1998 ne lui permettait pas de se rendre compte des faits précis qui lui étaient reprochés et qui fondaient les jugements de valeur mentionnés dans ledit rapport. Ce grief ne saurait être retenu. En effet, dans la mesure où l'autorité intimée mettait à sa disposition le dossier de l'enquête disciplinaire (cf. lettre de la municipalité du 17 février 1998 l'informant que le dossier de l'enquête disciplinaire pouvait être consulté), il était parfaitement loisible au recourant de connaître les éléments sur lesquels la Commission de police s'était fondée pour rédiger son acte d'accusation. C'est ainsi qu'il lui a notamment été possible de prendre connaissance de la note établie par A. \_\_\_\_\_ le 18 septembre 1997 à l'intention de Mme D. \_\_\_\_\_, municipale de police. Cette note faisait état des jours d'absence de X. \_\_\_\_\_ pour cause de maladie, ainsi que de remarques au sujet du comportement professionnel de ce dernier. De même, l'intéressé a pu avoir accès aux procès-verbaux d'audition des divers témoins entendus dans le cadre de cette enquête. Tous ces renseignements étaient de nature à l'éclairer - à tout le moins *prima facie* - sur le contenu et la portée des griefs formulés à son encontre. On précisera encore qu'en ce qui concerne l'incident du 5 octobre 1996 au Comptoir de Z. \_\_\_\_\_, X. \_\_\_\_\_ ne pouvait en ignorer les tenants et aboutissants longuement discutés dans le cadre du premier recours devant le tribunal de céans. c) Si le droit d'être entendu doit être tenu pour respecté par la municipalité en ce qui a trait à l'acte d'accusation, il en va en revanche différemment en ce qui concerne l'interdiction faite au recourant de prélever photocopie des pièces de son dossier. Le droit de consulter le dossier ne comprend pas celui de l'emmener chez soi, mais uniquement de le consulter au siège de l'autorité et de prendre des notes. On peut néanmoins également déduire du droit d'être entendu celui d'établir soi-même, sur un appareil de l'administration et moyennant paiement des frais, des photocopies qui peuvent être faites sans difficulté particulière, à condition que cela n'entraîne pas une mise à contribution excessive de l'administration (Arthur Haefliger, *Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich*, p. 146; ATF 116 Ia 325, JT 1992 I 543 + réf. cit.; ATF 117 Ia 424 + réf. cit.). Il faut en outre que l'administré ne soit pas déjà suffisamment orienté et que seules les photocopies requises lui permettent de sauvegarder ses droits (ATF 116 Ia 325, JT 1992 I 543). En l'occurrence, il aurait été parfaitement possible à l'administration communale d'établir, le cas échéant de laisser établir par le recourant lui-même, les photocopies du dossier, ce qui aurait représenté, si l'on fait abstraction des correspondances échangées entre les conseils respectifs des parties et dont l'intéressé n'avait évidemment pas besoin puisqu'elles figuraient au dossier de son avocate, au maximum une trentaine de photocopies. En outre, si X. \_\_\_\_\_ voulait être en mesure d'organiser sérieusement sa défense, notamment en faisant valoir son point de vue lors de sa future audition par la municipalité, il devait impérativement non seulement prendre connaissance des pièces de son dossier au moyen

d'une simple lecture au greffe, mais encore pouvoir en étudier tranquillement le contenu, soit notamment examiner dans le détail les déclarations des témoins et consulter son conseil avant de décider de l'opportunité de requérir des compléments d'instruction, voire tout simplement préparer les moyens de se justifier avant ou à l'occasion de son audition. L'art. 66 al.3 du statut prévoit d'ailleurs que les pièces qui servent de base à l'accusation sont "communiquées" au fonctionnaire sans préciser que cette communication serait limitée à une communication orale. d) Enfin, le refus contesté impliquait indirectement pour le recourant l'obligation de recopier le contenu des pièces de son dossier, ou du moins des plus importantes. Or aucune circonstance ne justifiait de traiter l'intéressé avec une telle rigueur. Certes de son côté, l'intimée invoque le caractère confidentiel des enquêtes disciplinaires et le risque de voir X.\_\_\_\_\_ dévoiler l'affaire à des tiers sans aucune retenue. Cette explication ne résiste pas à l'examen. S'il est vrai que le droit de consulter le dossier peut être limité dans certaines hypothèses, il faut néanmoins que des intérêts prépondérants, publics ou privés imposent le maintien du secret. Parmi ces intérêts à protéger, figurent notamment les biens de police, la sécurité intérieure ou extérieure, les personnes appelées à donner des renseignements, les secrets d'affaires, ou encore les droits de la personnalité des particuliers (G. Müller, op cit. ad art. 4, no 110 p. 59 + réf. cit.). En l'espèce, on ne voit guère quels intérêts au sens décrit ci-dessus auraient dû être protégés, dans la mesure où le dossier du recourant ne contenait aucun document secret et qu'aucune personne entendue en qualité de témoin n'avait fait des déclarations de nature à lui faire encourir un quelconque risque. De plus, comme on l'a vu ci-dessus, la nécessité pour X.\_\_\_\_\_ de pouvoir préparer sa défense et, à cet effet, de photocopier son dossier pour en discuter avec son conseil l'emportait manifestement sur le risque invoqué - d'ailleurs à posteriori puisque cet argument n'est apparu qu'en cours de procédure devant le tribunal - par la municipalité. Ce prétendu danger pouvait au demeurant parfaitement être évité, par exemple en attirant expressément l'attention de l'intéressé sur le caractère confidentiel de l'enquête disciplinaire ou en envoyant les pièces à l'étude du conseil du recourant, conformément à la pratique couramment reconnue en faveur des personnes représentées par un avocat. Cette pratique est par ailleurs parfaitement adaptée aux besoins professionnels de ces mandataires et à la confiance que justifie leur statut (ATF 121 Ia 112, consid. 2b). Le fait que X.\_\_\_\_\_ n'avait pas le droit de se faire assister par un mandataire professionnel lors de son audition du 29 octobre 1997 (conformément à l'art. 66 al. 4 statut) ne modifiait en rien son droit de prélever des photocopies. e) Au surplus, on ne peut suivre l'intimée lorsqu'elle soutient que le recourant, informé en octobre 1997 déjà de la possibilité de présenter des réquisitions, n'aurait pas réagi à ce moment-là et ne pourrait par conséquent prétendre avoir été privé du droit d'intervenir. A cette époque, l'enquête n'était en effet pas terminée et X.\_\_\_\_\_ ignorait - mis à part l'épisode du 5 octobre 1996 - les reproches que son employeur envisageait de lui adresser. Il n'était donc à l'évidence pas en mesure de présenter de quelconques réquisitions à cet égard. Il était en revanche parfaitement normal d'attendre la fin de l'enquête disciplinaire et la communication du rapport de clôture avant d'organiser concrètement sa défense. Il est au demeurant fort probable qu'il ait pensé, lors de la réception du rapport susmentionné en février 1998, qu'il préparerait sa défense avec son conseil dès qu'il serait en possession des pièces de son dossier. S'agissant de l'incident au Comptoir de Z.\_\_\_\_\_, l'intéressé n'avait aucune raison de requérir d'ores et déjà l'audition de nouvelles personnes ayant assisté au déroulement des faits, puisque son seul témoin (G. Reymond) avait déjà été entendu par le Tribunal administratif dans le cadre du premier recours. En d'autres termes, X.\_\_\_\_\_ n'était pas suffisamment orienté sur

l'origine des griefs de l'intimée formulés à son encontre et ne pouvait par conséquent sauvegarder ses droits sans prélever photocopie des pièces de son dossier. f) Quant à l'explication de l'intimée, selon laquelle le droit à la photocopie n'existerait pas dans les enquêtes disciplinaires où la sanction maximum ne dépasse pas le blâme, force est de constater qu'elle est déroutante. Elle reviendrait à nier le droit de l'intéressé de pouvoir assumer correctement sa défense lorsque la peine envisagée n'atteint pas une certaine gravité. Or un tel raisonnement est totalement contraire au principe même du droit d'être entendu, qui revêt un caractère absolu et dont l'exercice ne saurait être subordonné à l'existence d'une sanction minimale. En outre, l'argumentation de la municipalité perd de vue le fait que le recourant envisagerait, selon toute vraisemblance, de contester intégralement les griefs invoqués à son encontre et soutiendrait qu'il ne méritait dès lors aucune sanction quelconque. Une sanction disciplinaire, même relativement légère comme un blâme, peut porter une sérieuse atteinte à la réputation d'un fonctionnaire de police, notamment dans l'hypothèse d'un futur changement d'employeur où l'existence d'une peine de ce genre pourrait le désavantager face à d'autres candidats. Il était dès lors parfaitement normal d'exiger de la part de la municipalité un respect intégral du droit d'être entendu quelle que soit la sanction présumée à l'encontre du recourant. g) Comme exposé ci-dessus, le droit d'être entendu implique aussi celui de participer à l'administration des preuves, notamment à l'audition des témoins. En l'occurrence, la municipalité, par l'intermédiaire de son conseil, a procédé à l'audition le 29 octobre 1997 de quatre témoins (B. \_\_\_\_\_, J. \_\_\_\_\_, I. \_\_\_\_\_ et K. \_\_\_\_\_) en l'absence de l'intéressé. Ce dernier n'a dès lors pas pu participer à l'interrogatoire de ces personnes qui ont toutes été questionnées sur des faits de nature à fonder les reproches de l'intimée à son encontre. Il est choquant que la municipalité, pourtant assistée d'un mandataire professionnel, n'ait une fois encore pas respecté l'un des principes élémentaires du droit d'être entendu, d'autant plus que la portée de celui-ci avait clairement été rappelée par le tribunal dans son arrêt du 29 juillet 1997 (cf. p. 13, ch.7 dudit arrêt). h) Le recourant critique enfin les conditions dans lesquelles son audition par la municipalité s'est déroulée le 16 mars 1998. Dans son courrier du 17 février 1998, l'intimée avait informé X. \_\_\_\_\_ qu'il serait entendu par la municipalité, mais que, dans la mesure où elle avait d'ores et déjà décidé de ne pas envisager à son égard une sanction disciplinaire plus grave que le blâme, il ne pourrait se faire assister ni d'un mandataire professionnel ni d'un représentant d'association du personnel (art. 66 al. 4 du statut). Selon X. \_\_\_\_\_, sitôt introduit devant la municipalité, lecture lui aurait été faite des reproches retenus à son encontre et de la sanction disciplinaire décidée (blâme), sans qu'il ait eu l'occasion de s'exprimer au préalable. L'intimée n'a nullement contesté en procédure le déroulement de cette "audition", de sorte qu'il y a lieu de tenir pour établie la version du recourant et d'admettre que, non seulement privé du droit de préparer correctement sa défense, ce dernier a encore été privé de celui de présenter sa défense en s'exprimant verbalement sur les griefs formulés par l'intimée. En résumé, l'intimée n'a manifestement pas respecté l'art. 66 al. 3 du statut, tel qu'il doit être compris à la lumière de l'art. 4 Cst. et des principes qui ont été déduits de cette disposition par la jurisprudence.

8. Il reste à examiner quelles sont les conséquences de la violation du droit d'être entendu. Ce droit, de nature formelle, doit être respecté, sous peine d'annulation de la décision attaquée (ATF 116 Ia 54). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la violation du droit d'être entendu est cependant réparée lorsque le recourant a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'une pleine cognition, revoyant librement toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci

avait normalement entendu la partie (ATF 105 Ib 174; ATF 98 Ib 176; arrêts TA GE 95/0058 du 25 juillet 1997 et GE 97/0005 du 29 juillet 1997). Il faut donc, pour qu'un vice de procédure devant l'autorité inférieure puisse être réparé, que l'autorité supérieure soit habilitée à connaître librement des points de fait, de droit ou d'opportunité sur lesquels le droit d'être entendu aurait été violé (ATF 118 Ib 120 cons. 4b; ATF 117 Ib 87 cons. 4). Dans le cas présent, le Tribunal administratif peut certes revoir la cause librement en fait et en droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 litt. a LJPA). Il ne peut en revanche examiner le grief d'inopportunité (art. 36 litt. c LJPA), de sorte que le vice ne saurait - comme pour le premier recours devant le tribunal de céans en été 1997 - être réparé dans le cadre de la présente procédure de recours. La décision entreprise ne peut ainsi qu'être annulée (cf. dans le même sens arrêts TA GE 95/034 du 25 septembre 1992 et GE 95/0058 du 25 juillet 1997). 9. La décision attaquée devant être annulée, le recours doit être admis. S'agissant des frais, il y a lieu de les laisser à la charge de l'Etat, conformément à la pratique actuelle du tribunal en matière de contentieux de la fonction publique communale. Obtenant gain de cause et ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, le recourant a droit à des dépens (art. 55 al. 1 LJPA).

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