

VD_OMNI GE.1998.0141 vom 18. September 1998

VD Tribunal cantonal, 1998-09-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1998.0141

FR: VD_OMNI GE.1998.0141 du 18 septembre 1998

IT: VD_OMNI GE.1998.0141 del 18 settembre 1998

Regeste

c/Municipalité de La Tour-de-Peilz | Les seules fautes de nature à justifier une sanction disciplinaire à l'égard du recourant ne constituent pas de justes motifs au sens de l'art. 62 du statut. Le renvoi de l'intéressé apparaît donc comme insoutenable et entaché d'arbitraire, tant au regard des prestations du recourant pendant les presque 20 ans passés au service de la commune qu'au regard des circonstances personnelles d'épuisement nerveux dans lesquelles les faits reprochés se sont produits.

Erwägungen

E. 36

lit. a 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 (art. 36 lit. c LJPA). 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. L'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales (art. 2 LC). C'est ainsi qu'il appartient au Conseil général ou communal de définir le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC). La municipalité, pour sa part, nomme les fonctionnaires et employés de la commune, fixe leurs traitements et exerce le pouvoir disciplinaire (art. 42 ch. 2 LC). Les communes vaudoises sont ainsi habilitées à régler 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). 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 (B. 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). 3.

Les fonctionnaires de la Commune de La Tour-de-Peilz sont soumis à un règlement communal intitulé "Statut du personnel communal" du 10 septembre 1997, approuvé par le Conseil d'Etat le 29 octobre 1997 (ci-après : le statut). Le statut est complété par des dispositions d'application du 12 mai 1998. Aux termes de l'art. 62 du statut, "La Municipalité peut en tout temps ordonner la cessation des fonctions pour de justes motifs. Constituent de justes motifs le fait que le fonctionnaire ne remplit plus les conditions dont dépend la nomination et toutes autres circonstances qui font que, selon les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de service ne peut plus être exigée." L'art. 63 du statut dispose pour sa part que : "Le renvoi pour justes motifs ne peut être prononcé qu'après que le fonctionnaire a été entendu selon la procédure arrêtée dans une disposition d'application. A moins que les faits ne justifient la cessation immédiate des rapports de service, le renvoi doit être précédé d'un avertissement écrit. La décision est communiquée par écrit avec l'indication des motifs. Le dommage résultant d'un renvoi peut faire l'objet d'une action pécuniaire. L'art. 65 al. 3 est applicable par analogie. Tout fonctionnaire qui fait l'objet d'un avertissement et dont la conduite donne ensuite satisfaction peut, au bout de cinq ans, demander que la mention de l'avertissement soit supprimée dans son dossier." L'art. 64 du statut prévoit que : "Si la nature des justes motifs le permet, la municipalité peut ordonner, au lieu de la cessation des fonctions, le déplacement du fonctionnaire dans une autre place vacante en rapport avec ses capacités. Le traitement est alors celui de la nouvelle fonction. L'art. 65 al. 3 est applicable par analogie." Les dispositions d'application du statut précisent, s'agissant du renvoi pour justes motifs, ce qui suit : " a) Avertissement Les faits pouvant justifier une menace de renvoi sont consignés dans un rapport, qui est communiqué au fonctionnaire par le chef du personnel en l'invitant à se déterminer par écrit ou à demander son audition par le Conseil municipal dont il dépend, en présence du chef du personnel et du chef de service, L'audition, à laquelle le fonctionnaire peut se faire assister (art. 65, al. 3 du Statut), fait l'objet d'un compte-rendu qui lui est communiqué. S'il y a lieu, la municipalité adresse l'avertissement qui comporte, outre les mentions prévues à l'art. 62 du Statut, une menace de renvoi en cas d'inobservation des remarques et prescriptions qu'il contient. (...)" 4.

a) Bien que, comme exposé ci-dessus, 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 implique des conditions particulières. 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 les faits n'impliquent pas une cessation immédiate des rapports de service, avec un avertissement écrit préalable. 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 (P. Hänni, *La fin des rapports de service en droit public*, RDAF 1995, p. 421, + réf. cit.). 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 (P. Hänni, op. cit., loc. cit.; arrêts TA GE 95/0036 et GE 96/0023 du 10 juillet 1996 et GE 97/0087 du 6 janvier 1998. b)

Selon l'art. 62 al. 2 du statut, constituent de justes motifs le fait que le fonctionnaire ne remplit plus les conditions dont dépend la nomination et toutes autres circonstances qui font que, selon les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de service ne peut plus être exigée. L'art. 64 al. 1 du statut précise que si la nature des justes motifs le permet, la municipalité peut ordonner, au lieu de la cessation des fonctions, le déplacement du fonctionnaire dans une autre place vacante en rapport avec ses capacités. 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). Les antécédents de l'intéressé doivent toutefois être 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 (cf. JAB 1995, p. 336 ss; arrêts TA GE 95/0036 et GE 96/0023 du 10 juillet 1996). 5.

En l'espèce, la décision litigieuse invoque à titre de justes motifs un refus de subordination, des insultes, des menaces, des provocations, ainsi que les "autres antécédents et manquements" relevés dans un rapport du 21 août 1998. a) Il ressort du document précité que le refus de subordination reproché au recourant est intervenu les 6 et 8 juillet 1998, respectivement lors du refus de l'intéressé de participer à la séance d'état-major, puis du refus d'apporter ses remarques au journal de poste. S'agissant du premier refus, A._____ l'admet et il doit dès lors être tenu pour établi. Le recourant invoque toutefois pour expliquer un tel comportement diverses circonstances (contexte de stress et de tension nerveuse) sur lesquelles le tribunal reviendra ci-après. Quant au second refus du 8 juillet 1998, A._____ le conteste. Il reconnaît tout au plus avoir omis de se munir d'un tel document pour la séance d'état-major et avoir paniqué lorsque le commissaire de police s'est énervé en raison de cet oubli. Il explique à nouveau qu'il était alors dans un état d'épuisement nerveux avec des accès d'irritabilité et d'agressivité, ce qui serait de nature à justifier son comportement. Indépendamment de cette explication, le tribunal considère qu'un tel refus ne saurait à lui seul constituer un motif de renvoi au sens décrit ci-dessus. Comme l'a exposé le témoin I._____, l'oubli en cause ne présentait en soi qu'une gravité toute relative, les renseignements figurant dans le journal de poste étant aujourd'hui accessibles sur support informatique. b) La municipalité reproche ensuite au recourant d'avoir insulté le commissaire le 6 juillet 1998 (bras d'honneur, déclarations selon lesquelles les méthodes du commissaire étaient militaires, etc.). A._____ soutient que ses propos, dont il admet le contenu, ont été dictés par une réflexion du commissaire l'informant qu'il

était sur une "voie de garage". Cette affirmation l'aurait mis dans un état de fébrilité. De son côté, D. _____ conteste formellement avoir tenu de tels propos. A défaut de témoin ayant participé à la discussion, le tribunal ne peut retenir les explications du recourant selon lesquelles il se serait senti provoqué par le commissaire. Quoi qu'il en soit, A. _____ était ce jour-là dans un état qu'il ne contrôlait plus (cf. certificat médical du 27 septembre 1998) et ses paroles ne sauraient dès lors avoir la même portée que si elles avaient été proférées par une personne en pleine possession de ses moyens, ou encore en présence de plusieurs témoins étrangers à l'administration. Or, le commissaire a déclaré à cet égard, dans un compte-rendu de la conversation échangée avec l'intéressé le jour en question, que seuls deux collaborateurs avaient partiellement entendu l'altercation du matin et deux agents les éclats de voix de l'après-midi (cf. compte-rendu adressé à la municipale le 7 juillet 1998). Il en résulte que, comme pour le grief des refus de subordination, ceux d'insultes doivent être appréciés avec indulgence compte tenu des circonstances dans lesquelles se trouvait l'intéressé au moment des faits. Il en va de même pour les reproches de menaces et de provocation commises par l'intéressé à l'encontre du commissaire . 6. Comme mentionné ci-dessus, les circonstances pouvant en l'occurrence excuser le comportement du recourant ont trait à l'état psychique sérieusement perturbé de ce dernier au début juillet 1998. Si l'on se réfère aux témoignages de ses collègues, les sergents-majors H. _____ et I. _____, l'intéressé était très tendu déjà depuis le début 1998, période à laquelle il avait dû faire face à une surcharge importante de travail en raison de l'absence du sergent-major H. _____. La municipale a également confirmé que le recourant assumait un volume de travail particulièrement important comparé à celui de son collègue anciennement chargé de police-secours. On ajoutera que tous les témoins concernés ont reconnu que A. _____ avait encore consacré une part non négligeable de son temps à expliquer au commissaire et à la municipale comment fonctionnait un service de police. Il leur avait plusieurs fois signalé la disproportion de ses tâches et l'impérieuse nécessité de réorganiser la police municipale, ce qui avait d'ailleurs été envisagé pour la fin du premier semestre 1998. Au surplus, le Dr F. _____ a clairement exposé, tant dans son certificat du 27 septembre 1998 que dans ses déclarations devant le tribunal, que son patient présentait tous les symptômes caractéristiques de la personne surmenée professionnellement et psychologiquement (oppressions, maux de tête, vertiges, palpitations cardiaques, etc.). Il est dès lors parfaitement compréhensible que, dans un tel contexte, le stress subi par le recourant lui ait fait perdre le sens des réalités au point d'adopter un comportement difficilement compatible - sur le plan objectif - avec sa fonction de policier. Le tribunal considère ainsi que les fautes commises par l'intéressé les 6 et 8 juillet 1998 sont excusables et ne constituent en aucun cas des justes motifs permettant un renvoi avec effet immédiat. Au surplus, les dix-neuf années passées par le recourant au service de la commune, jalonnées de plusieurs promotions (appointé en 1983, brigadier en 1986, sergent-major en 1993 et adjoint du commissaire dès 1998), les appréciations élogieuses dont a bénéficié l'intéressé (cf. notamment les qualifications écrites de 1982 à 1988) auraient justifié que la municipalité fasse au contraire preuve de bienveillance à l'égard de son employé, quitte à lui adresser, comme le permet le statut (art. 63 al.2), un sérieux avertissement, voire le cas échéant à le déplacer dans un autre poste en rapport avec ses capacités (art. 64 al. 2 statut). Il est opportun de rappeler ici que A. _____ n'a pas été le seul collaborateur du service de police à subir les conséquences des nouvelles méthodes de travail du commissaire. Le sergent-major I. _____ a fait état d'une ambiance nettement plus tendue au sein de l'état-major depuis l'arrivée de D. _____. De même, le sergent-major H. _____ a

ressenti ces tensions, au point d'ailleurs d'être sérieusement atteint dans sa santé. Selon ses propres déclarations à l'audience, les mauvaises relations entretenues avec le nouveau commissaire ont été à l'origine de la dépression nerveuse dont il a été victime à fin 1997. Tous ces éléments confortent le tribunal dans sa conviction que les fautes commises par le recourant les 6 et 8 juillet 1998 n'étaient pas suffisantes pour constituer des justes motifs permettant un licenciement avec effet immédiat. 7.

L'intimée fonde encore sa décision sur les "autres antécédents et manquements" mentionnés dans le rapport du 21 août 1998. Ce document fait référence à divers comportements critiquables survenus entre 1984 et 1998. En procédure, la municipalité a plus particulièrement invoqué les deux enquêtes disciplinaires de 1984 qui ont abouti respectivement à un avertissement et à la suppression de l'augmentation annuelle. Or ces faits remontent à plus de quinze ans et ne sauraient donc avoir aujourd'hui la moindre influence, d'autant plus que le recourant aurait pu demander la radiation de l'avertissement figurant dans son dossier après cinq ans, soit en 1989 déjà (art. 63 al. 6 statut). Il est fort vraisemblable que la confiance que la commune lui a témoignée dans les années qui ont suivi ces incidents - au demeurant relativement bénins - lorsqu'elle l'a promu au grade de brigadier en 1986, puis à celui de sergent-major en 1993, l'a convaincu de l'inutilité de faire radier un tel avertissement. Il en va de même de la dispute du 6 mai 1990 avec le sergent B. _____, puisque ce dernier avait expressément reconnu, dans une note dûment signée par les deux protagonistes et par l'ancien commissaire de police, que les responsabilités dans la survenance de cet incident étaient partagées. Les déclarations du témoin faites à l'audience, selon lesquelles il aurait subi des pressions de son chef pour signer cette déclaration, sont sans incidence. En effet, même si ces pressions ont effectivement eu lieu, elles démontrent tout au plus que l'employeur du recourant avait estimé au moments des faits que l'éventuelle faute du recourant ne méritait ni remarque, ni sanction. Il ne saurait donc être question de reprocher aujourd'hui A. _____ un comportement considéré comme peu grave en mai 1990. La municipalité fait également valoir des événements tels que des brutalités (gifle) à l'encontre d'un collaborateur de l'atelier de police en 1992, une renonciation spontanée du recourant à participer à des séances de travail d'un groupe d'information, une omission de préparer un répertoire des rues de la commune et une violente altercation avec l'appointé J. _____ en février 1998. Or, on ne trouve aucune trace de ces griefs dans le dossier du recourant. Il est par conséquent permis de déduire, qu'à défaut de pièce versée au dossier, les faits en cause ont été considérés au moment de leur survenance comme d'importance tout à fait secondaire. Comme pour la dispute avec le sergent B. _____, on ne voit pas comment l'intimée pourrait valablement invoquer aujourd'hui des fautes qu'elle avait délibérément ignorées à l'époque, ou à tout le moins fortement minimisées au point de ne pas estimer nécessaire d'en faire état dans le dossier personnel de l'intéressé. De plus, n'invoquer qu'aujourd'hui de tels manquements prive de manière inadmissible l'intéressé de la possibilité de se défendre. Enfin, la municipalité allègue les lacunes du recourant en matière de gestion informatique, la non-exécution par ce dernier de certains travaux, ainsi que le fait qu'il aurait favorisé le service de police par rapport aux autres services de la commune. Elle se réfère à cet égard à deux rapports des 28 avril et 24 juin 1993. Or, ces pièces n'ont été versées au dossier du recourant que le 7 septembre 1998, soit après le licenciement de l'intéressé. La municipale a expliqué lors de son audition que si ces documents n'avaient pas été produits au moment de leur rédaction, c'était parce que leurs auteurs ne souhaitaient vraisemblablement pas mettre leurs supérieurs au courant des problèmes rencontrés avec A. _____. Un tel raisonnement laisse songeur, puisqu'il revient à priver à nouveau le recourant de la

possibilité de se défendre dès lors qu'il s'agit de reproches remontant à plusieurs années et dont il n'a pas eu connaissance sur le moment. Par ailleurs, l'interprétation que l'intimée entend faire de ces rapports pour dévaloriser les prestations du recourant est tendancieuse. L'auteur du rapport du 24 juin 1993 mentionne en effet également que A. _____ est "débordé de toute part" et que ses intentions ne sont pas dirigées contre ce dernier mais visent à permettre d' "établir une ligne de conduite et une responsabilité réelle et totale quant à la gestion des PC". La municipalité aurait donc parfaitement pu interpréter ce document comme un signal de la surcharge du recourant et prendre à cette époque déjà les mesures adéquates pour y remédier. 8.

En résumé, les seules fautes établies qui seraient de nature à justifier une sanction disciplinaire à l'égard du recourant sont celles commises les 6 et 8 juillet 1998, soit les refus de subordination, les insultes et les menaces, tous les autres griefs invoqués dans la décision attaquée ne pouvant être retenus. Pour les raisons exposées ci-dessus, ces fautes ne constituent toutefois pas des justes motifs au sens de l'art. 62 al. 2 du statut. Le renvoi de A. _____ apparaît donc comme insoutenable et entaché d'arbitraire, tant au regard de la qualité des prestations du recourant pendant les presque vingt ans passés au service de la commune qu'au regard des circonstances personnelles d'épuisement nerveux dans lesquelles les faits reprochés se sont produits. Cela étant, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. 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), 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). Le présent arrêt sera donc rendu sans frais. Le recourant, qui obtient gain de cause avec le concours d'un mandataire professionnel, 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.