

VD_OMNI GE.1998.0169 vom 29. März 1999

VD Tribunal cantonal, 1999-03-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1998.0169

FR: VD_OMNI GE.1998.0169 du 29 mars 1999

IT: VD_OMNI GE.1998.0169 del 29 marzo 1999

Regeste

c/Municipalité de Grandson | Caractère excessif d'une mesure disciplinaire de congé à l'égard d'un jeune ouvrier jardinier qui, passant outre le refus d'un congé non payé, prolonge de 15 jours une période de vacances pour achever un voyage de noces.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 29.03.1999 GE.1998.0169

c/Municipalité de Grandson | Caractère excessif d'une mesure disciplinaire de congé à l'égard d'un jeune ouvrier jardinier qui, passant outre le refus d'un congé non payé, prolonge de 15 jours une période de vacances pour achever un voyage de noces.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 29 mars 1999 sur le recours interjeté par X. _____, domicilié à ***** contre la décision de la Municipalité de Grandson du 19 novembre 1998 lui signifiant son congé avec effet au 28 février 1999 * * * * * Composition de la section: M. Jacques Giroud, président; Mme Marianne Bornicchia et M. Jean Meyer, assesseurs. Greffier: M. Jérôme Pignet. Vu les faits suivants: A. X. _____, né en 1972, a travaillé depuis le 2 septembre 1991 au service de la commune de Grandson en qualité d'ouvrier jardinier. Il a été nommé à ce poste par la Municipalité de Grandson (ci-après la municipalité) le 7 janvier 1993. Entre les mois d'octobre 1996 et mars 1997, il a fait l'objet de plusieurs rapports de son chef de service à l'attention du municipal des travaux concernant des absences injustifiées de son lieu de travail. Ces rapports lui ont valu une lettre de la municipalité du 6 février 1997 lui rappelant la procédure applicable aux demandes de congé et l'avertissant que, faute de respecter celle-ci, il "(s)exposer(ait) aux sanctions prévues par le statut du personnel communal". Le 4 avril suivant, il a eu un entretien avec son chef de service et le municipal des travaux, à l'issue duquel il s'est engagé à améliorer son assiduité au travail. Au printemps 1998, X. _____ s'est rendu avec sa fiancée dans une agence de voyages, à _____, en France. Ils y ont conclu un contrat portant sur un voyage d'un mois aux Etats-Unis, à effectuer après leur mariage. Le prix a été fixé à quelque 25'000 francs français, dont ils ont versé immédiatement la majeure partie. La réservation a porté sur la période du 18 octobre au 14 novembre 1998. Ultérieurement, ne disposant que d'un solde de vacances de deux semaines pour l'année en cours, qu'il comptait utiliser du 19 au 30 octobre 1998, X. _____ a demandé pour la période du 2 au 13 novembre suivant un congé non payé de dix jours à son chef de service. Celui-ci lui a fait savoir qu'il ne s'opposait pas à son absence durant cette période de l'année et lui a indiqué qu'une demande de congé devait être déposée auprès de la municipalité. Saisie le 1er octobre 1998 d'une telle demande, la municipalité l'a rejetée le 6 octobre suivant. Reçu le 12 octobre 1998 par le syndic, X. _____ s'est vu confirmer le refus de la municipalité. En dépit de ce refus, il a effectué le voyage de noces qu'il avait réservé aux dates prévues. A son retour, il a reçu une lettre de

la municipalité datée du 10 novembre 1998 le convoquant à une audition et l'avisant qu'une sanction disciplinaire serait prise à son encontre. Cette audition a eu lieu le 16 novembre suivant. Par lettre du même jour à la municipalité, il a déclaré notamment ce qui suit: "Je n'avais pas d'autre choix que de faire ce voyage, vu que l'assurance d'annulation du voyage ne rembourse que 5% du prix total les deux dernières semaines avant le départ (...)" Par décision du 19 novembre 1998, la municipalité a congédié X. _____ avec effet au 28 février 1999 en lui reprochant un abandon de son poste de travail. B. _____ Par lettre du 8 décembre 1998, X. _____ a recouru contre cette décision au Tribunal administratif. Dans ses déterminations du 30 décembre 1998, la municipalité a conclu au rejet du recours. Le Tribunal administratif a tenu une audience le 18 février 1999 en présence des parties et a entendu le chef de service du recourant en qualité de témoin. Les moyens des parties seront repris ci-dessous dans la mesure utile. Considérant en droit: 1. a) La décision attaquée impose au recourant un congé pour abandon de son poste de travail. Il s'agit d'une mesure disciplinaire fondée sur l'art. 46 du statut du personnel communal de Grandson (ci-après le statut). Cette disposition a la teneur suivante: "La nature et le degré de la peine dépendent de la faute commise, des mobiles auxquels le fonctionnaire a obéi, de ses antécédents, de son grade et de ses responsabilités, ainsi que de l'atteinte portée aux intérêts du service. Les mesures disciplinaires sont les suivantes: a) la réprimande verbale ou écrite; b) la réduction ou la suppression de l'augmentation ordinaire; c) la mise à l'état d'engagement provisoire; d) la mise à pied avec suppression de traitement; e) le congé; f) la révocation immédiate. Cette dernière peine ne pourra intervenir qu'en cas de violation grave des devoirs de service." b) Dans le choix d'une mesure disciplinaire, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 101 Ia 308). Sauf faute particulièrement grave, elle ne pourra toutefois opter pour un renvoi que si celui-ci a été précédé d'un avertissement, c'est-à-dire d'une peine plus légère accompagnée d'une menace de congédiement (JAAC 1997 n°27; Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I. p. 515 in fine; Hänni, *Handbücher für die Anwaltspraxis*, II, *Stellenwechsel und Entlassung*, p. 188). 2. En l'espèce, la municipalité n'a pas sanctionné un comportement que le recourant aurait adopté après avoir été l'objet d'un avertissement le menaçant de congé. En effet, il n'a été ni allégué ni établi qu'à l'occasion du refus du congé qu'il avait sollicité, il se serait vu signifier qu'en cas de transgression son licenciement serait décidé. Il ne ressort pas non plus des antécédents du recourant qu'il aurait reçu un avertissement formel qu'un manquement renouvelé l'exposerait à une telle sanction. En particulier, le fait que certaines absences de brève durée du recourant aient donné lieu à un entretien de service au printemps 1997 ne pouvait être considéré comme un avertissement; d'une part de telles absences étaient auparavant tolérées pour d'autres membres du personnel communal et faisaient l'objet d'une compensation horaire, d'autre part elles n'ont pas débouché sur une sanction disciplinaire assortie d'une mise en garde mais plutôt sur un engagement de l'intéressé d'améliorer ses prestations. Cela étant, il faut rechercher si le manquement reproché au recourant a été suffisamment grave pour justifier un congé sans avertissement. Le droit disciplinaire comprend un large éventail de sanctions, parmi lesquelles il y a lieu de choisir de cas en cas celle qui apparaît la plus apte à atteindre le but visé, à savoir assurer le bon fonctionnement de l'administration et sauvegarder ses intérêts (Grisel, *op. cit.*, p. 512; Moor, *Droit administratif*, vol. III, p. 241; Gygi, *Verwaltungsrecht*, p. 334). Or, si l'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, elle n'en est pas moins tenue de respecter le principe de la proportionnalité (ATF 101 Ia 308): dans le choix d'une mesure, elle doit tenir compte, d'un point de vue objectif, de l'atteinte portée aux intérêts de l'administration, mais aussi de facteurs

subjectifs, tels que la gravité du manquement et les mobiles de son auteur (Grisel, op. cit., p. 516 Moor, op cit. p. 243). Ces éléments d'appréciation apparaissent d'ailleurs également à l'art. 46 al. 1er du statut, qui prévoit que la nature et le degré de la peine dépendent de la faute commise, des mobiles auxquels le fonctionnaire a obéi, de ses antécédents, de son grade et de ses responsabilités, ainsi que de l'atteinte portée aux intérêts du service. Le principe de la proportionnalité sera ainsi violé si une révocation est prononcée alors que, au regard de ces éléments, il apparaît que les intérêts de l'administration auraient pu être sauvegardés par une sanction moins lourde (Tribunal administratif, arrêt GE 93/010 du 21 juin 1993). Ce n'est dès lors que si un manquement s'avère absolument incompatible avec la situation officielle de son auteur qu'il peut justifier un renvoi sans avertissement préalable (JAAC 1997 n° 21, déjà cité; Grisel, op. cit., p. 515-516): tel est le cas notamment du fonctionnaire de l'administration militaire fédérale qui perçoit des commissions sur la vente d'armes à la Confédération (ATF 83 I 298, cité par Moor, op. cit., p. 243, et Gygi, op. cit., p. 334) ou du psychologue scolaire dont le comportement vis-à-vis de certains élèves, même s'il n'atteint pas un seuil de gravité justifiant une sanction pénale, tend à la pédophilie (ATF 101 Ia 298). En passant outre le refus d'octroi d'un congé de dix jours qui lui avait été signifié par la municipalité et qui lui avait de surcroît été confirmé par le syndic, le recourant a transgressé de manière caractérisée les ordres de son employeur. Il a ainsi commis une faute qui, en soi, était grave: à l'instar d'une entreprise privée, une administration publique ne peut en effet fonctionner normalement si ses employés s'absentent à leur gré durant deux semaines au mépris des consignes; la nécessité de prévenir la répétition d'un tel comportement au sein de l'administration communale appelait dès lors une sanction suffisamment dissuasive. Celle-ci devait cependant être fixée en tenant compte des circonstances particulières exposées ci-après. Objectivement, la faute commise par le recourant n'a pas entravé de manière significative la bonne marche de l'administration, puisque, comme l'a indiqué le chef d'équipe entendu à l'audience, son absence durant la période de l'année en cause était acceptable et n'a pas empêché l'accomplissement de tâches importantes. En revanche, on peut voir une atteinte au bon fonctionnement de l'administration dans la mesure où la confiance que la municipalité était susceptible d'éprouver à l'égard du recourant s'est amenuisée. Mais la portée d'une telle atteinte est restreinte compte tenu de la fonction subalterne du recourant au sein de l'administration communale et de la nature des tâches à lui confier. D'un point de vue subjectif, la position favorable du chef de service du recourant quant à l'octroi d'un congé a fait apparaître à celui-ci le refus de la municipalité de donner suite à sa demande comme injustifié et a diminué ainsi la conscience qu'il pouvait avoir de la gravité d'une désobéissance. A cet égard, son inexpérience, la circonstance particulière que représentait son voyage de noces ainsi que la perte financière importante qu'aurait impliqué l'annulation de celui-ci ont également joué un rôle. Il faut enfin prendre en compte l'attitude de ses supérieurs, qui n'avaient pas sanctionné ses manquements antérieurs, ce qui a pu relativiser à ses yeux la gravité d'une violation de ses devoirs de service. Eu égard à ces circonstances particulières, il n'y avait pas à considérer d'emblée le manquement en cause comme étant incompatible avec le maintien du recourant au sein de l'administration communale. Certes en droit privé la prise unilatérale de vacances par le travailleur contre la volonté de l'employeur constitue-t-elle en principe un juste motif de licenciement immédiat au sens de l'art. 337 CO, qui peut intervenir sans avertissement préalable (arrêt du Tribunal fédéral du 9 septembre 1997 publié in JAR 1998 p. 210 ss; ATF 108 II 303). Là aussi toutefois, la question de savoir si ce comportement ne permet pas d'exiger de l'employeur la poursuite

des rapports de travail jusqu'à l'échéance du délai de congé contractuel doit se résoudre en fonction des circonstances propres à chaque cas (arrêt du Tribunal fédéral du 15 novembre 1995, publié in JAR 1997 p. 203). De toute manière, il n'y a pas à transposer sans autre la jurisprudence relative à l'art. 337 CO au droit de la fonction publique. Celui-ci garantit en effet au travailleur une position plus stable que les règles du Code des obligations, puisque les rapports de service d'un fonctionnaire ne peuvent prendre fin, avant l'échéance de la période pour laquelle il a été nommé, que dans les cas prévus par le statut applicable. A cet égard, une révocation disciplinaire n'intervient, on l'a vu, qu'en dernier ressort, eu égard au principe de la proportionnalité; c'est ainsi que le droit disciplinaire prévoit, contrairement au Code des obligations, un large éventail de mesures susceptibles de précéder une telle sanction. En l'espèce, une sanction moins lourde, quoique suffisamment dissuasive, telle une mise au provisoire, aurait permis de rendre le recourant attentif à ses devoirs de service et constitué un avertissement sérieux avant un éventuel renvoi. En optant directement pour celui-ci, la municipalité a fait abstraction des circonstances susmentionnées et adopté une position schématique, qui heurte le sentiment de l'équité. Il faut ainsi admettre qu'elle a abusé de son pouvoir d'appréciation. Cela étant, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. La cause sera renvoyée à l'autorité intimée afin qu'elle statue à nouveau sur la sanction à infliger au recourant, qui devra être moins grave que le congé.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal administratif en matière de contentieux de la fonction publique communale (GE 97/005 du 29 juillet 1997), les frais de la cause seront laissés à la charge de l'Etat. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I.

Le recours est admis. II. La décision de la Municipalité de Grandson du 19 novembre 1998 est annulée, la cause étant renvoyée à cette autorité afin qu'elle statue à nouveau sur la sanction à infliger à X. _____.

III. Il n'est pas perçu

d'émolument. gz/Lausanne, le 29 mars 1999 Le président

:

Le greffier : Le présent arrêt

est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

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