

## VD\_OMNI GE.1999.0039 vom 18. August 1999

VD Tribunal cantonal, 1999-08-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.1999.0039](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1999.0039)

FR: VD\_OMNI GE.1999.0039 du 18 août 1999

IT: VD\_OMNI GE.1999.0039 del 18 agosto 1999

### Regeste

c/ BEX | Pouvoir d'examen limité du tribunal en matière de fonction publique communale. Lorsqu'un poste perd l'essentiel de sa justification (ici par suppression d'une tâche communale), on ne saurait interdire à la commune, compte tenu de sa latitude d'organisation, de redistribuer le solde du travail et de supprimer totalement le poste concerné. Les règles sur la suppression de poste permettent de diminuer l'effectif qui, après exécution de mesures de rationalisation, s'avère excessif.

### Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 18.08.1999 GE.1999.0039

c/ BEX | Pouvoir d'examen limité du tribunal en matière de fonction publique communale. Lorsqu'un poste perd l'essentiel de sa justification (ici par suppression d'une tâche communale), on ne saurait interdire à la commune, compte tenu de sa latitude d'organisation, de redistribuer le solde du travail et de supprimer totalement le poste concerné. Les règles sur la suppression de poste permettent de diminuer l'effectif qui, après exécution de mesures de rationalisation, s'avère excessif.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 18 août 1999 sur le recours interjeté par A. \_\_\_\_\_, dont le conseil est l'avocat Olivier Carré, à Lausanne, contre la décision rendue le 24 février 1999 par la Municipalité de X. \_\_\_\_\_, dont le conseil est l'avocat Alexandre Bonnard, à Lausanne (licenciement pour suppression de poste). \* \* \* \* \* Composition de la section: M. Pierre Journot, président; M. Rolf Wahl et M. Jean Meyer, assesseurs. Vu les faits suivants: A. Le dossier, constitué de pièces et écritures réunies dans les causes GE 97/100, GE 97/191, GE 98/032, GE 99/021 et GE 99/039 dont l'objet sera rappelé plus loin, fait apparaître pour l'essentiel les faits décrits sous lettres B à K, qui seront complétés par les éléments de fait recueillis à l'audience du 13 août 1999 du tribunal (lettre M ci-dessous), cet état de fait étant par ailleurs identique à celui de l'arrêt GE 99/021 rendu ce jour. B. Le recourant, né en 1943, est titulaire d'un certificat fédéral de capacité de serrurier en bâtiment délivré en 1962. Il a d'abord travaillé comme monteur de brûleur et installations de citerne puis obtenu en 1970 le brevet fédéral de réviseur de citerne. Il a suivi en 1992, alors qu'il était au service de l'intimée, un cours général de nettoyage. La commune intimée l'a engagé à mi-temps par contrat de droit privé depuis le 1er octobre 1982 comme intendant-gardien du matériel de protection civile. Elle l'a nommé, avec effet au 1er janvier 1986, à ce poste colloqué en classe de salaire 10 qui, désormais à plein temps, comprenait également depuis lors la fonction de quartier-maître de place (affaires militaires). Le recourant a toutefois demandé, peu après cette nomination (lettre du 23 janvier), une compensation financière pour la fonction de quartier-maître, compensation que la commune a refusée en exposant qu'elle se réservait au contraire de lui confier de nouvelles tâches subsidiaire lorsque le travail y

afférent, encore important à l'époque, se serait stabilisé. Invoquant la diminution du volume de travail provoquée par la réduction des activités de la protection civile et de l'armée à X.\_\_\_\_\_, la municipalité a chargé en outre le recourant, à compter du 1er mars 1995, de la fonction de concierge de la grande salle de X.\_\_\_\_\_. Un rapport de contrôle de l'Office fédéral de la protection civile du 12 janvier 1994 observe dans un sens négatif que la protection civile à X.\_\_\_\_\_ est dans un "état stationnaire" (chef local ayant démissionné depuis plus d'un an, plus d'office communal de la protection civile depuis 1992, budget pratiquement inexistant pour 1994, autorité en attente "d'une certaine régionalisation qui tarde à venir"), mais relève dans le sens positif que les nouvelles autorités communales entendent reprendre la situation en main, que l'ancien chef local occupant une autre fonction communale était prêt à assumer celle de suppléant du chef local, que le préposé à l'entretien du matériel fait parfaitement son travail, et que les constructions, installations et matériel sont entretenus en état de préparation maximum. Il expose aussi: "Le préposé au matériel exerce des tâches multiples à la satisfaction générale. Selon l'ampleur de la fonction au niveau communal, ceci représente une fonction à plein temps." (on trouve aussi, dans le même sens, un rapport de contrôle des constructions du même office daté du 1er décembre 1993). Par lettre du 13 mai 1996, la Municipalité a adressé un blâme au recourant, à titre de sanction disciplinaire. Cette décision reprochait au recourant d'avoir manifesté publiquement une attitude manquant de coopération après que le syndic et un municipal avaient, en son absence, donné suite à une demande de la troupe de leur ouvrir des locaux communaux. La décision reprochait également au recourant de provoquer des plaintes en raison de sa "médisance perpétuelle" à l'égard des autorités qui l'emploient. Elle menaçait également le recourant de révocation sans autre avertissement en cas de récidive. Contenant un renvoi aux voies de recours, cette décision n'a pas été contestée. Le recourant ayant reçu une pierre sur la tête le 20 mai 1996, son conseil s'est, à partir de mars 1997, adressé à diverses reprises à la municipalité pour éclaircir une éventuelle responsabilité de la commune quant à l'endroit d'où provenait la pierre.

C. Diverses pièces du dossier se réfèrent à la régionalisation de la protection civile. Par lettre du 12 novembre 1996, le Conseiller d'Etat chef du Département de la prévoyance et des assurances sociales, se référant à la régionalisation de la protection civile, suite à la nouvelle teneur du droit fédéral (loi du 17 juin 1994) et du droit cantonal (loi du 11 septembre 1995), a attiré l'attention des communes sur le fait qu'elles devaient se regrouper en organisations régionales pour le 31 décembre 1996. Selon un rapport intermédiaire de la commission régionale du district de Y.\_\_\_\_\_ du 3 mars 1997, "le personnel communal actuel devrait être affecté à d'autres tâches au sein de la commune ou licencié dans un délai de 6 mois si cette possibilité n'existe pas". Par préavis 771/97 du 10 septembre 1997, la Municipalité a soumis au Conseil communal une convention intercommunale relative à la régionalisation. Elle y expose notamment que seule l'organisation régionale emploiera du personnel à plein temps. Par lettre du 27 février 1997, la Municipalité a licencié partiellement au 1er septembre 1997 (en ramenant son taux d'activité à 70 %) l'un des ses fonctionnaires en exposant ce qui suit: "..., les activités que vous déployez dans le secteur administratif de la protection civile communale vous sont retirées. Considérant votre affectation actuelle à raison de 75 % dans cet Organisme, Nos Représentants ont estimé que la part soustraite de votre emploi correspond à une diminution de votre taux d'activité de 30 %. (...)" Par lettre du 12 mars 1997, la Municipalité, se référant à la régionalisation et déclarant qu'elle entendait mieux cerner les activités du recourant pour éviter des charges salariales disproportionnées par rapport au service requis,

a invité le recourant à établir journalièrement sur une formule ad hoc un rapport sur son activité, demi-heure par demi-heure. Le recourant a rempli ces fiches. Il s'est rendu chez le médecin le 25 avril 1997 et n'a ensuite plus travaillé l'après-midi, étant en incapacité de travail à 50 %. Par lettre du 19 juin 1997 faisant suite à une séance du même jour avec le recourant, la Municipalité a écrit ce qui suit au recourant en se référant à la régionalisation de la protection civile: "...la fonction qui vous est confiée au sein de notre administration deviendra caduque dans quelques mois. Au vu de ce qui précède et considérant l'engagement financier auquel elle devra faire face dans le cadre de la régionalisation de la protection civile, la Municipalité a décidé, au cours d'une précédente séance, de supprimer la fonction de responsable de l'entretien des locaux et du matériel de protection civile dans les meilleurs délais. Implicitement, cette détermination la conduit à résilier les rapports de service qu'elle entretient avec vous. En conséquence et conformément à l'art. 70 du statut du personnel communal du 10 octobre 1990, la Municipalité a décidé de vous licencier pour raison économique au 30 juin 1998." Le recourant a contesté cette décision de licenciement (dossier GE 97/100 dont il sera question plus loin sous lettre E). D. Chacune des parties invoque des courriers émanant d'utilisateurs des locaux dont le recourant avait la responsabilité, principalement des commandants de troupes militaires. Nombre de ces correspondances, dont certaines remontent aux années 80, remercient le recourant ou la commune pour l'activité de ce dernier. D'autres s'expriment négativement, se plaignant de l'attitude du recourant ou de la qualité de l'accueil de la commune. Par exemple, en septembre 1997, un commandant de compagnie (plt C. \_\_\_\_\_) a rédigé à l'attention de divers responsables militaires (notamment à celle de l'adj sof D. \_\_\_\_\_ du secteur d'instruction 31) un rapport où il expose divers griefs à la suite d'un cours de répétition (manque de collaboration du recourant, tiraillement entre celui-ci et la municipalité altérant les relations entre l'armée et cette dernière, promesses du recourant non tenues quant aux champs utilisables comme place d'instruction, hygiène insuffisante des locaux, etc.) et où il se propose de ne jamais retourner stationner la troupe à X. \_\_\_\_\_. A la même date, un autre commandant (cap E. \_\_\_\_\_) s'est plaint du manque de cohérence de l'information donnée, estimant que cette tâche serait notamment dévolue au quartier-maître local auquel un cahier des charges exhaustif devrait être impartit; il se plaignait également de l'insuffisance du nombre des douches. Un autre commandant de compagnie a en revanche écrit au recourant en octobre 1997 pour le remercier lui et ses collègues de leur aide malgré le refus de la Commune de X. \_\_\_\_\_ de mettre la cuisine de la grande salle à la disposition de la troupe. Un autre commandant encore a écrit au recourant en novembre 1997 pour le remercier de sa disponibilité à l'occasion d'un cours de répétition. Ayant soumis le rapport du plt C. \_\_\_\_\_ au recourant, la municipalité a procédé à l'audition de ce dernier le 16 octobre 1997 puis, en sa présence, à celle de l'adj sof D. \_\_\_\_\_ le 6 novembre 1997. D'après le procès-verbal de cette séance, les difficultés survenues entre le recourant et la troupe lors du dernier cours de répétition ont été évoquées et l'adj sof D. \_\_\_\_\_ a déclaré notamment qu'il avait besoin de la place de X. \_\_\_\_\_ mais qu'il refusait désormais de traiter avec le recourant en raison de son attitude. Dans une lettre du 25 septembre 1997 adressée au juge instructeur de la cause GE 97/100 pour annoncer qu'il ne pourrait comparaître à l'audience, l'adj sof D. \_\_\_\_\_ exposait au sujet du recourant: "j'ai eu des difficultés avec lui et ceci à maintes reprises" . Par lettre du 21 novembre 1997, la municipalité a informé le recourant qu'elle avait décidé de le démettre de ses fonctions de quartier-maître avec effet immédiat, et qu'elle avait nommé un fonctionnaire communal du service des travaux pour le remplacer. La municipalité précisait que le recourant conservait

jusqu'au terme de son engagement (on a vu qu'il avait été licencié pour le 30 juin 1988) les tâches concernant l'entretien courant du matériel et des locaux de protection civile, la conciergerie de la grande salle et qu'il devait exécuter les ordres et demandes du nouveau quartier-maître local. Cette lettre a été notifiée immédiatement après l'audience du Tribunal administratif dont il est question ci-dessous. Elle a également été contestée, par acte du 4 décembre 1997 (dossier GE 97/191, voir lettre H ci-dessous). E. Le recourant a contesté la décision de licenciement du 19 juin 1997 citée ci-dessus. Dans cette cause (dossier GE 97/100), le Tribunal administratif a tenu audience le 21 novembre 1997 et rendu le 9 décembre 1997 un arrêt annulant la décision municipale pour le motif, en bref, qu'une partie de l'activité relative à la protection civile (représentant quelques heures par semaine) demeurait à la charge de la commune et que les autres tâches du recourant n'étaient pas devenues superflues mais qu'elles avaient simplement été confiées à d'autres fonctionnaires communaux: le transfert du recourant à l'office régional de protection civile ou à une autre fonction communale paraissait envisageable et la commune n'avait pas démontré qu'il serait irréalisable. F. Par lettre du 12 décembre 1997, la Municipalité a informé le recourant qu'en raison de son comportement envers l'armée en particulier, elle avait décidé de supprimer l'augmentation de salaire annuelle du recourant. G. Par décision du 30 janvier 1998 qui se réfère à l'arrêt du 9 décembre 1997, la Municipalité a licencié le recourant pour le 31 juillet 1998 en exposant que l'activité relative à la protection civile, de 40 % selon l'arrêt du Tribunal, devenait superflue au sens de l'art. 70 du statut communal en raison de la régionalisation, que l'activité de quartier-maître, de 30 %, avait été confiée au Service communal des travaux en raison de l'incompétence du recourant et de son comportement envers les responsables militaires, et que, non satisfaite des prestations du recourant pour la conciergerie de la grande salle, elle avait confié ce travail à son service des travaux. H. Le recours dirigé contre cette décision de licenciement (dossier GE 98/032) a été traité par le tribunal, avec le recours contre la décision du 21 novembre 1997 retirant au recourant ses fonctions de quartier-maître local (dossier GE 97/191), lors d'une audience du 10 septembre 1998 durant laquelle des témoins ont été entendus. Dans l'arrêt rendu le 5 octobre 1998 (sous la référence GE 97/191), le tribunal, laissant ouverte la question de savoir si le retrait de la fonction de quartier-maître n'était pas un acte interne non sujet à recours, a considéré que ce retrait était caduc en raison de l'arrêt du 9 décembre 1997 et que le recours était sans objet sur ce point. S'agissant du licenciement, le tribunal a considéré que la régionalisation de la protection civile n'était pas encore effective et que, les communes conservant des tâches dans ce domaine, la fonction d'intendant-gardien du recourant ne serait pas entièrement supprimée; s'agissant de la fonction de quartier-maître, le tribunal a considéré que l'existence d'une faute professionnelle n'était pas établie et que même si des manquements dans l'accueil de la troupe avaient été commis, il s'agissait d'un dysfonctionnement isolé insuffisant comme juste motif de licenciement. S'agissant de la conciergerie, le tribunal a considéré que la mauvaise qualité du travail du recourant n'était pas établie et qu'aucun avertissement ne lui avait été adressé. Le licenciement a été annulé. Le recourant est en incapacité de travail complète depuis octobre 1998. I. Par lettre du 6 janvier 1999, le conseil du recourant s'est adressé à la commune en exposant que son client entendait que son travail soit rémunéré conformément à sa valeur et que, ayant de fait remplacé le chef local de la protection civile depuis 1993, il demandait que le salaire d'un chef local lui soit attribué pour 1993 à 1998 ou qu'une indemnité équitable lui soit attribuée pour ce remplacement, au sens de l'art. 15 du statut communal. La Municipalité a refusé d'entrer en matière, exposant

qu'elle avait toujours disposé de membres qualifiés de son personnel pour exercer cette fonction qui présupposait une formation et des titres officiellement reconnus. Elle terminait sa lettre en déclarant: "En vous priant de prendre note que votre démarche n'appelle aucune décision de notre part, nous vous présentons, (...)" . Le recourant a déclaré recourir contre cette décision (dossier GE 99/021) en concluant à ce que la commune soit invitée à rendre une décision, subsidiairement à ce que le recourant soit colloqué dans une classe de salaire supérieure, plus subsidiairement à ce qu'une indemnité lui soit allouée selon des précisions à fournir en cours d'instance. La commune s'est déterminée le 16 février 1999 en contestant, sur la base de l'art. 1 al. 3 LJPA, la compétence du tribunal. J. L'Organisation régionale de la protection civile de la région de Y.\_\_\_\_\_ a fait l'objet d'une convention adoptée par le conseil communal ou le conseil général des communes de Y.\_\_\_\_\_, X.\_\_\_\_\_, Chessel, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Noville, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessous, Rennaz, Roche, Villeneuve et Yvorne, entre le 2 décembre 1997 et le 2 juillet 1998, puis approuvée par le Conseiller d'Etat chef du Département de la Sécurité et de l'Environnement le 6 août 1998. Son assemblée constitutive a eu lieu le 8 octobre 1998. Le poste de chef de cette organisation régionale a été mis au concours par annonces dans la presse du 2 décembre 1998. La nomination de son chef et de son adjoint a été approuvée par le Service de la sécurité civile et militaire le 5 mars 1999. K. Par décision du 24 février 1999, la Municipalité a licencié le recourant pour le 31 août 1999. Cette décision invoque la nomination au 1er mai 1999 du nouveau directeur et du personnel de l'Office régional de la protection civile, les précédentes décisions municipales des 19 juin 1997 et 30 janvier 1998 et les arrêts du Tribunal administratif. Elle exposait notamment que la fonction de responsable du matériel de protection civile, que le recourant avait cessé d'exercer depuis son incapacité de travail, était absorbée par la régionalisation au 1er mai 1999, de même que l'organisme communal de protection civile. Cette décision a été contestée par un recours (dossier GE 99/039) concluant principalement à son annulation et subsidiairement au renvoi du dossier à la Municipalité pour nouvelle décision. La Municipalité a conclu au rejet du recours par mémoire du 31 mai 1999. L. Les parties ont été convoquées pour ces deux causes (GE 99/021 et GE 99/039, lettres I et K ci-dessus) à l'audience du 13 août 1999 du Tribunal administratif, qui a convoqué le chef de l'Office cantonal de la protection civile et le Chef de l'Office régional de la protection civile à Y.\_\_\_\_\_. Les parties ont été interpellées sur la question de savoir, en rapport avec l'art. 94 de la loi sur les communes, si le Statut du personnel communal avait été approuvé par le Conseil d'Etat. Lors de l'audience du 13 août 1999, le tribunal a entendu le recourant et son conseil, remplacé par l'avocat-stagiaire Subilia, un membre de la municipalité assisté du conseil de celle-ci, ainsi que le remplaçant du chef de l'office cantonal de la protection civile (aujourd'hui rattaché au Service de la sécurité civile et militaire). Les deux parties ont demandé que le tribunal, s'il admet sa compétence, ne statue pas sur la quotité des prétentions du recourant relatives à sa rémunération pour 1993-1998 (cause GE 99/021) sans que soient recueillies leurs déterminations à ce sujet. M. L'instruction orale a permis d'établir en bref les éléments suivants: a) Le personnel communal de X.\_\_\_\_\_ compte environ 70 personnes, y compris les personnes engagées sous le régime du droit privé. Les engagements auxquels la commune procède depuis une dizaine d'années sont conclus sous le régime du droit privé. S'agissant des classes de traitement, on précisera que le Statut du personnel communal adopté 10 octobre 1990 par le conseil communal de X.\_\_\_\_\_ contient un art. 25 définissant les classes de traitement (classes 3 à 21) et les augmentations annuelles correspondantes, sur le modèle habituel pratiqué par

l'Etat de Vaud. L'art. 26 du Statut confère à la municipalité la compétence de colloquer les fonctions sur plusieurs classes de traitement. L'un des exemplaires figurant au dossier contient une annexe procédant à cette collocation, notamment pour les fonctions d'aide de concierge (classes 4-6), concierge II (classes 6-8), concierge I (classes 7-9), surveillant de la STEP, intendant de la protection civile avec certificat professionnel (tous deux classes 8-10), préposé au contrôle des habitants et bureau des étrangers (classes 12-14), chef local et chef de l'organisme intercommunal de protection civile (classes 13-15), commissaire de police (classes 13-15), préposé aux oeuvres sociales et agent régional AVS (classes 15-17), ingénieur-technicien, etc., jusqu'au secrétaire municipal et au boursier (classe 21). Le Statut du personnel communal, après son adoption par le conseil communal le 10 octobre 1990, avait été soumis au Service cantonal de justice de législation; par lettre du 14 novembre 1991, ce service a préconisé quelques modifications et formulé diverses remarques. Les modifications suggérées par le Service cantonal de justice et législation n'ont pas été effectuées et la commune n'a jamais soumis le Statut à l'approbation du Conseil d'Etat. Par exemple, le statut prévoit encore un recours au conseil d'Etat contre les décisions de la municipalité alors que comme le rappelait le Service de justice, le Tribunal administratif était entré en fonction le 1er juillet 1991. Les deux parties se sont prononcées en audience pour l'application du statut nonobstant le fait qu'il n'a pas été approuvé. b) L'adjoint D. \_\_\_\_\_, du secteur d'instruction 31, est un adjudant professionnel qui est responsable du placement des troupes stationnées dans la région. Au sein du personnel communal, la fonction de quartier-maître local consiste à accompagner les cadres militaires lors des reconnaissances qui précèdent les cours de répétition, à remettre les locaux à la troupe, à assurer les contacts avec la troupe durant le cours et à assurer la restitution des locaux. De l'avis du municipal entendu, cela représente 4 jours de travail pour un cours et il peut y avoir environ 6 cours par année. La location des installations communales à la troupe représente, indépendamment des travaux en nature que la troupe peut effectuer pour la commune, une recette qui atteignait quelque 28'000 francs en 1997 et 45'000 francs en 1998. Actuellement, la fonction de quartier-maître local est toujours exercée par le fonctionnaire auquel la municipalité avait conféré cette fonction lorsqu'elle l'avait retirée au recourant. c) La grande salle de X. \_\_\_\_\_, précédemment exploitée par une société constituée à cette effet, a été reprise en 1995 par la Commune de X. \_\_\_\_\_ qui l'a modernisée et dotée d'une cuisine. Depuis lors, cette installation est exploitée par un gérant rémunéré par indemnité. Au début, la commune avait confié son entretien à une personne extérieure à l'administration communale; cette personne y consacrait une journée par semaine. Actuellement, l'entretien de la grande salle est assuré par un des quinze concierges à temps partiel qu'emploie la commune. d) Avant la régionalisation de la protection civile, la fonction de chef local de la protection civile englobait toute la responsabilité communale en matière de protection civile, comme par exemple le contrôle de corps, l'organisation et le contrôle des cours, la surveillance de la formation, etc. Dans les grandes communes comme Vevey, Montreux ou Y. \_\_\_\_\_, il s'agissait d'un poste à plein temps. Cette fonction était confiée suivant les communes à des personnes de formation très diverses. A X. \_\_\_\_\_, l'ancien chef local (M. B. \_\_\_\_\_) était de formation administrative. Il était en fonction depuis 1983-1984 et il a quitté cette fonction, pour être désormais employé à la bourse communale, au moment où la commune a cessé d'organiser des cours de protection civile. Nombre de communes ont "levé le pied" (selon l'expression utilisée en audience) lorsqu'il a commencé d'être question de régionaliser la protection civile. Les organisations régionales de la protection civile prévues par la nouvelle

législation en la matière sont, contrairement aux ententes intercommunales qui existaient précédemment entre certaines communes, dotées de la personnalité juridique (art. 5 LVPCi). Ces organisations ont en général un chef, un responsable administratif et un responsable de l'entretien. Suivant les cas, les "constructions d'organismes" sont entretenues par des équipes d'entretien de l'organisation régionale ou alors, ce sont les communes qui exécutent cette tâche et qui facturent leurs prestations en conséquence à l'organisation régionale. A X. \_\_\_\_\_, il n'est pas prévu que la commune exécute elle-même cette tâche. L'Organisation régionale de la région d'Y. \_\_\_\_\_ a engagé du personnel à concurrence de 2 ½ postes, à savoir notamment un chef (de formation administrative en l'espèce) et son adjoint qui a une formation d'instructeur PCi. Tous deux sont entrés en fonction le 1er mai 1999. L'entretien des installations sera effectué durant les cours par les personnes astreintes à la protection civile. La contribution annuelle de la commune à l'Organisation régionale s'élève à 116'000 francs. e)

L'incapacité de travail du recourant, à 50% depuis avril 1997 et à 100 % depuis octobre 1998, est consécutive à l'accident survenu le 20 mai 1996. Le recourant, qui a également d'autres difficultés de santé, a déposé une demande de rente AI. Le recourant est toujours colloqué en classe 10 de l'échelle des traitements communale. Le salaire que lui verse la commune est remboursé à cette dernière par une assurance. Considérant en droit: 1.

Les parties ont été interpellées sur le respect de l'art. 94 de la loi du loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), qui a la teneur suivante: Art. 94. - Les communes sont tenues d'avoir un règlement de police et les règlements imposés par la législation cantonale. Elles peuvent avoir d'autres règlements, notamment sur le fonctionnement des autorités et de l'administration communale. Le règlement de police n'a force de loi qu'après avoir été approuvé par le Conseil d'Etat. Il en est de même des règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou imposent des obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres. Nonobstant l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1956, de la disposition citée ci-dessus, l'ancienne pratique selon laquelle le statut du personnel communal était considéré comme un "règlement d'intérieur" non soumis à l'approbation du Conseil d'Etat s'est maintenue durant de nombreuses années, apparemment sur la base d'un avis de droit d'un professeur, jusqu'à ce qu'une décision du Conseil d'Etat du 6 mai 1988 (RDAF 1989 p. 295) ne constate que le statut du personnel communal devait être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat pour le motif qu'il crée des droits et des obligations au sens de l'art. 94 al. 2 LC. Le Conseil d'Etat a chargé le Département de l'Intérieur, dans cette décision, de veiller à ce que les dispositions que les communes adopteront dans ce domaine soient soumises à cette approbation. Le Conseil d'Etat a considéré néanmoins que les statuts précédemment appliqués de bonne foi entre les communes et leurs employés ne pouvaient, pour des motifs de sécurité juridique, pas être considérés comme inexistantes ni comme tenant lieu de conditions générales contractuelles: le Conseil d'Etat a donc considéré que le défaut d'approbation des règlements communaux adoptés jusqu'alors n'affectait pas leur validité. En l'espèce, le statut du personnel a été adopté par la municipalité le 5 février 1990 puis soumis au conseil communal qui l'a adopté le 10 octobre 1990, mais il n'a pas été approuvé par le Conseil d'Etat alors que la commune était apparemment consciente de la nécessité de cette approbation, puisque le statut a été soumis à l'examen préalable du Service de justice. On peut certes comprendre que les statuts entrés de fait en vigueur avant le changement de pratique rappelé ci-dessus aient été considérés comme valables malgré l'absence d'approbation par le Conseil d'Etat (voir un exemple concernant le cas d'un règlement probablement invalide également mais adopté en 1985 et amendé en 1989 dans la cause GE

96/026 du 15 avril 1998). En revanche, on peut hésiter à appliquer un statut du personnel communal dont l'élaboration est entièrement postérieure au changement de pratique publié et rappelé ci-dessus. En l'espèce cependant, le Tribunal administratif a déjà rendu, au sujet du licenciement du recourant, deux arrêts appliquant les dispositions de ce texte invalide, si bien qu'il renonce, s'agissant du licenciement du recourant et compte tenu du fait que les deux parties se considèrent comme liées par le statut communal, à remettre en cause l'application du statut au sujet du licenciement. Le Tribunal admet donc également sa compétence pour connaître du licenciement considéré comme décision administrative sujette à recours (voir, sur la délimitation de cette compétence, l'arrêt GE 94/103 du 14 février 1995 publié dans RDAF 1995 p. 479, qui concerne un cas dans lequel la "nomination" procédait d'un acte unilatéral de la municipalité et ne trouvait aucune base légale dans un règlement émanant du conseil communal; voir encore l'arrêt GE 96/112 du 5 septembre 1997 dans RDAF 1998 I 58). 2. Comme le Tribunal administratif l'a déjà rappelé à de nombreuses reprises (GE 91/038 du 17/11/92; GE 92/0133 du 16/04/93, GE 93/0130 du 20/04/94, GE 94/0025 du 7/10/94, GE 94/0136 du 31/03/95, GE 95/0039 du 28/11/96, GE 95/0085 du 4/12/95, GE 96/0061 du 31/10/1996, GE 96/0076 du 5/12/96, GE 97/0080 du 30/09/97; GE 96/026 du 15/04/98; GE 99/064 de ce jour), 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. 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. 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). On rappellera également que le pouvoir d'examen du tribunal administratif est limité au contrôle de la légalité et qu'en conséquence, faute d'une disposition contraire au sens de l'art. 36 lit. c LJPA, le tribunal n'examine pas les décisions municipales contestées sous l'angle de l'opportunité. Le Tribunal fédéral interprète cette restriction, qui s'impose au tribunal administratif, de manière particulièrement rigoureuse: ainsi, lorsque le statut communal prévoit que la municipalité peut, au lieu de renvoyer un fonctionnaire pour justes motifs, le déplacer dans une autre fonction, le Tribunal fédéral considère (parce qu'il s'agit d'une faculté - et non d'une obligation - de la municipalité) que la décision que la municipalité prend à cet égard se fonde sur des motifs d'opportunité et non pas sur le respect du principe de la proportionnalité; cela interdit au tribunal administratif de substituer son pouvoir d'appréciation à la celui de la commune en jugeant en opportunité, ce qui constituerait une violation de l'autonomie communale (ATF 2P.311/1996 du 29 décembre 1997, cause GE

96/088 concernant la commune d'Ollon, où le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt cantonal selon lequel un licenciement, jugé disproportionné, devait être remplacé par un déplacement de fonction). On observera pour terminer que le contrôle judiciaire ne s'étend pas à l'organisation interne de l'administration communale: par exemple, l'attribution d'un poste donné ou d'une responsabilité précise à un fonctionnaire constitue un acte interne à l'administration que la jurisprudence ne considère pas comme une décision susceptible de recours (voir notamment Moor, Droit administratif, vol II, p. 111, qui cite notamment comme exemple la définition du cahier des charges du fonctionnaire; voir dans le même sens les arrêts GE 94/025 du 7 octobre 1994 et GE 96/031 du 17 mars 1997). 3.

En l'espèce, le statut du personnel communal de X. \_\_\_\_\_ prévoit notamment ce qui suit:

" art. 69.- Licenciement La Municipalité peut licencier un employé pour justes motifs.

Suivant les circonstances, la Municipalité peut accepter la démission d'un fonctionnaire au lieu de prononcer le renvoi pour justes motifs. art. 70.- Suppression de la fonction Lorsque sa fonction est supprimée parce que superflue, le fonctionnaire peut être licencié moyennant un avertissement donné six mois à l'avance; pareil cas, il est accordé une indemnité variant de un à trois mois de traitement." Le licenciement du recourant prononcé par la décision attaquée du 24 février 1999 est motivé par le fait que la fonction de responsable du matériel de protection civile est absorbé par la régionalisation. Il n'est pas contesté que l'Organisation régionale de protection civile de la région d'Y. \_\_\_\_\_ est désormais active et qu'en particulier, son personnel a été engagé et qu'il est entré en fonction le 1er mai 1999. L'instruction a montré que les tâches confiées au recourant dans ce domaine seront exécutées par l'organisation régionale et qu'en particulier, les travaux d'entretien seront accomplis par les personnes astreintes au service à l'occasion des cours de protection civile mis sur pied par l'organisation régionale. Finalement, le recourant ne conteste pas ces éléments mais il fait valoir qu'il n'en résulte qu'une suppression d'une partie de ses tâches (équivalent à 50 % de son activité selon ses explications en audience), justifiant tout au plus un licenciement partiel. L'instruction a cependant montré que les autres tâches du recourant ont été transférées à d'autres employés communaux: la fonction de quartier-maître est confiée à un employé du service des travaux et la charge de nettoyer la grande salle est exécutée par un des concierges à temps partiel qu'emploie la commune. Le tribunal juge à cet égard que lorsqu'un poste de fonctionnaire perd l'essentiel de sa justification (ici par suppression de la tâche communale correspondante), on ne saurait interdire à la commune, compte tenu de la latitude qui doit demeurer la sienne dans l'organisation de l'administration communale, de redistribuer le solde du travail à l'intérieur du personnel communal et de supprimer totalement le poste concerné. Le tribunal administratif ne saurait, par une interprétation restrictive des règles sur la suppression de poste, empêcher la commune de diminuer l'effectif du personnel communal lorsque des mesures de rationalisation permettent de redistribuer les tâches et qu'il s'avère en conséquence que le nombre de postes est excessif. En l'espèce, la régionalisation de la protection civile et le fait que les tâches précédemment dévolues au recourant sont désormais exécutées sans son concours par d'autres employés communaux permet bien de conclure que son poste est superflu au sens de l'art. 70 du statut communal. La suppression du poste est ainsi justifiée. Vu ce qui précède, les conclusions du recourant tendant à l'annulation de la décision de licenciement du 24 février 1999 sont mal fondées. Cette décision doit être maintenue. 4.

Observant à la fin de son mémoire du 9 mars 1999 que l'indemnité de l'art. 70 al. 2 du Statut paraît avoir échappé à la municipalité, le recourant conclut "très subsidiairement" au renvoi du dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision. L'indemnité mentionnée à l'art. 70 al.

2 du Statut pour le cas de suppression de poste paraît bien relever de la compétence de la municipalité statuant par voie de décision sujette à recours (voir un exemple d'application d'une règle analogue - de formulation plus explicite il est vrai - dans RDAF 1995 p. 486). Qu'on l'examine en opportunité ou en légalité, la question du principe ou du montant de cette indemnité appelle une appréciation sur laquelle les parties ne se sont pas exprimées et que le tribunal ne saurait formuler en première instance. Il y a lieu de renvoyer le dossier à la municipalité pour décision sur l'application de l'art. 70 al. 2 in fine du statut.

5. Selon la pratique que suit désormais le tribunal (par analogie avec la gratuité de la procédure devant les tribunaux de prud'homme), le tribunal ne perçoit pas d'émolument dans les arrêts rendus en matière de contentieux de la fonction publique communale. En ce qui concerne les dépens, le tribunal considère que le litige opposant une autorité municipale à un membre de l'administration communale à propos d'un licenciement revêt un caractère particulier justifiant en équité que l'on renonce à allouer des dépens, conformément au principe de l'article 55 alinéa 3 LJPA (voir par exemple arrêts GE 92/077 du 26 novembre 1992; GE 93/130 du 20 avril 1994; GE 97/080 du 30 septembre 1997; GE 98/015 du 13 juillet 1999). Il n'en sera donc pas alloué à l'autorité intimée. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est rejeté. II. La décision rendue le 24 février 1999 par la Municipalité de X. \_\_\_\_\_ est maintenue. III. Le dossier est renvoyé à la municipalité pour décision sur l'application de l'art. 70 al. 2 in fine du statut communal. IV. L'arrêt est rendu sans frais ni dépens. Lausanne, le j novembre aa Le président: 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.