

## VD\_OMNI GE.1999.0051 vom 21. November 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-11-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.1999.0051](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1999.0051)

FR: VD\_OMNI GE.1999.0051 du 21 novembre 2000

IT: VD\_OMNI GE.1999.0051 del 21 novembre 2000

### Regeste

c/Municipalité de Lausanne | Violation des règles de procédure prescrites par l'Instruction administrative visant à réprimer le harcèlement édictée par la Commune de Lausanne le 28 septembre 1995. Décision susceptible de recours. Qualité pour recourir du fonctionnaire. RA.

### Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 21.11.2000 GE.1999.0051

c/Municipalité de Lausanne | Violation des règles de procédure prescrites par l'Instruction administrative visant à réprimer le harcèlement édictée par la Commune de Lausanne le 28 septembre 1995. Décision susceptible de recours. Qualité pour recourir du fonctionnaire. RA.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 21 novembre 2000 sur le recours interjeté le 6 avril 1999 par A. \_\_\_\_\_, à \_\_\_\_\_, dont le conseil est l'avocat Luc Recordon, à Lausanne, contre 1) \_\_\_\_\_ la décision de la Municipalité de Lausanne du 12 mars 1999 rejetant une demande tendant à ouvrir une enquête administrative et à rétablir une situation professionnelle antérieure ("modus vivendi"), 2) \_\_\_\_\_ la décision de la Municipalité de Lausanne du 15 mars 1999 mettant un terme à son droit au traitement avec effet au 31 mars 1999 et la licenciant avec effet au 30 juin 1999. \* \* \* \* \* Composition de la section: Mme Isabelle Guisan, présidente; M. Jean-Luc Colombini et Mme Dominique Anne Thalman, assesseurs. Greffier: M. Thibault Blanchard. Vu les faits suivants: A. \_\_\_\_\_ Née en 1946, A. \_\_\_\_\_ a été engagée au service de la Municipalité de Lausanne (ci-après la municipalité) par contrat de droit privé dès le 1er août 1973, en qualité d'employée de bureau à la Direction des travaux de la Commune de Lausanne (ci-après la Direction des travaux), Service des bâtiments. En fait, l'intéressée est entrée au service de la commune précitée le 13 mars 1972. Le 1er janvier 1975, A. \_\_\_\_\_ a été nommée à titre définitif. En janvier 1977, elle a été promue employée de bureau spécialisée, puis opératrice I en janvier 1985. B. \_\_\_\_\_ Dès 1988, le climat professionnel s'est détérioré entre A. \_\_\_\_\_ et son chef de service, B. \_\_\_\_\_, ainsi qu'avec l'adjoint administratif de ce dernier, Jean-C. \_\_\_\_\_. Dès le mois de mai 1988, de nombreux et fréquents conflits sont survenus entre l'intéressée et d'autres membres du personnel, lesquels ont été aplanis tant bien que mal par les divers supérieurs hiérarchiques de A. \_\_\_\_\_. En été 1995, la situation s'est dégradée de manière importante. D. \_\_\_\_\_, alors directeur des travaux de la Commune de Lausanne, a accepté que soit mis sur pied, d'entente entre les intéressés, un "modus vivendi" consistant pour l'essentiel en la suppression du rapport hiérarchique immédiat liant la recourante à son supérieur C. \_\_\_\_\_, ainsi qu'en la suppression de la collaboration directe entre ces deux personnes, la subordination passant alors par

l'intermédiaire d'un architecte du service, M. E. \_\_\_\_\_. Dans un courrier adressé à D. \_\_\_\_\_ le 9 février 1996, la recourante a confirmé le contenu de l'arrangement précité. Le 14 février 1996, le directeur des travaux a accusé réception de la correspondance susmentionnée, tout en soulignant notamment que la solution trouvée était boiteuse et qu'elle ne manquerait pas "de poser à la longue des problèmes". C. \_\_\_\_\_ En juin 1996, un nouveau conflit est apparu au sujet de la modification par la recourante d'un organigramme de service dans le tableau des vacances. A cette occasion, il a été reproché à l'intéressée d'outrepasser ses compétences et de créer par la même occasion un climat "d'interrogation" au sein du service. A. \_\_\_\_\_ s'est déterminée sur le reproche qui lui était fait par lettre adressée à D. \_\_\_\_\_ le 27 juin 1996 en réfutant les griefs formulés à son encontre. Le 16 juillet 1996, D. \_\_\_\_\_ a répondu au conseil de l'intéressée ce qui suit : "(...) En réponse à vos lettres du 27 juin et du 1er juillet, je puis vous confirmer que la solution esquissée dans votre lettre du 9 février est bien pour nous le "modus vivendi" qui est en application. Nous avons toujours considéré qu'elle avait un caractère provisoire, même si elle est appelée à durer. Elle ne devrait donc pas se traduire par une décision d'organisation en bonne et due forme. La modification du tableau des vacances opérée par Mme A. \_\_\_\_\_ a créé un malentendu inutile et des tensions supplémentaires. Je constate que le modus vivendi trouvé fonctionne, dans la réalité, à satisfaction. C'est ce qui importe. Il fonctionnerait d'ailleurs d'autant mieux si Mme A. \_\_\_\_\_, maintenant que la crise est passée, se comportait comme n'importe quelle fonctionnaire qui ne juge pas nécessaire de recourir aux services d'un avocat à la moindre difficulté. Les rapports de travail n'en sont pas facilités. Au contraire, ils deviennent particulièrement artificiels quand une fonctionnaire fait intervenir un avocat par lequel doit passer la communication qui devrait pourtant être directe entre employeur et employée. (...)". D. \_\_\_\_\_ Le 1er janvier 1998, F. \_\_\_\_\_ a pris la tête de la Direction des travaux en remplacement de D. \_\_\_\_\_. Celle-ci ayant souhaité réexaminer l'organisation du travail dont bénéficiait la recourante depuis la mise sur pied du "modus vivendi" au début 1996, une entrevue a eu lieu le 4 mars 1998 en présence de la recourante et de son conseil, d'une part, et de B. \_\_\_\_\_ et F. \_\_\_\_\_, d'autre part. A la suite de cet entretien, deux propositions ont été faites à A. \_\_\_\_\_, confirmées par courrier de F. \_\_\_\_\_ du 16 mars 1998, dont les termes étaient les suivants : "(...) Pour ma part, je ne saurais accepter qu'un ou une fonctionnaire de la Direction des travaux soit au bénéfice d'une situation unique, hors de l'organisation officielle du service. Dès lors, je vous confirme les propositions suivantes : • soit vous réintégrez votre place dans l'organisation du service, sous la responsabilité de M. C. \_\_\_\_\_. Il va de soi que cela implique que chacun se conforme à des rapports de travail empreints de respect mutuel; • soit vous envisagez un changement d'affectation; dans ce cas, je m'engage à entreprendre des démarches afin de vous proposer un poste dans une autre direction de l'administration communale. (...)". E. \_\_\_\_\_ Dans sa réponse du 1er avril 1998, la recourante s'est notamment déclarée prête à accepter de réintégrer sa place dans l'organisation du service sous la responsabilité de C. \_\_\_\_\_, moyennant le respect des trois conditions suivantes : "(...) a) la compétence professionnelle, en particulier informatique, et la possibilité de se former mieux encore dans le cadre de son travail (...) sont expressément reconnues dans une lettre de votre part, de même que le fait que Mme A. \_\_\_\_\_ a été en 1996 lavée de tous soupçons de faute professionnelle et qu'elle est exempte aujourd'hui encore de tous reproches de ce genre; b) le contenu de ce qui figure sous lettre a) ci-dessus est porté clairement à la connaissance des employés du Service d'architecture par vos soins ou par la hiérarchie; c) Mme A. \_\_\_\_\_ obtient

l'assurance que, si de sérieuses accusations de mobbing à son détriment devaient à nouveau être proférées, une enquête administrative complète serait ordonnée sur ces reproches et sur la situation antérieure. (...)" F.

F.\_\_\_\_\_ a répondu le 29 avril 1998 comme suit : "(...) Votre lettre du 1er avril dernier a retenu toute mon attention. Vous comprendrez aisément que je ne puis en accepter le ton comminatoire. Ainsi que je l'écrivais à votre cliente le 16 mars 1998, ou celle-ci réintègre le poste qui est le sien sous les ordres de M. C.\_\_\_\_\_ et se coule dans le moule hiérarchique en place, qui n'exclut nullement bien sûr le respect mutuel entre collaborateurs, ou elle envisage d'être mutée dans un autre service de l'administration, si elle estime impossible pour elle de poursuivre une carrière au sein du service d'architecture. Comprenez qu'il ne s'agit là nullement d'une sanction à son égard, mais à plusieurs reprises déjà elle a été avertie d'avoir à se conformer aux règles en place. Elle devra continuer à le faire ou d'autres mesures seront envisagées. Elle doit considérer cela comme un ultime avertissement. (...)." G.

Le 7 mai 1998, la directrice des travaux a réitéré le contenu de sa proposition du 16 mars 1998 en indiquant qu'il s'agissait là d'un dernier avertissement et que s'il ne devait pas être suivi d'effet, la recourante devrait en tirer les conséquences. H.

Par courrier du 5 novembre 1998, A.\_\_\_\_\_ est une nouvelle fois intervenue auprès de la directrice des travaux pour savoir si elle maintenait sa position ou si elle acceptait d'entrer en matière sur une nouvelle tentative d'arrangement. Elle lui demandait, dans la première hypothèse, de rendre une décision administrative en bonne et due forme avec indication des voies de recours. F.\_\_\_\_\_ a répondu à son conseil le 9 novembre 1998 en ces termes: "(...) Votre cliente, absente jusqu'à ce jour, est toujours couverte par un certificat médical; à ce titre, elle reçoit son traitement selon les dispositions de l'article 45 RPAC (...). Retrouverait-elle la capacité de travailler qu'elle pourrait, sans autre, rejoindre le poste qui est le sien. Vous prétendez que Madame A.\_\_\_\_\_ a été victime de harcèlement. Il m'étonne cependant qu'elle n'ait jamais jugé bon d'en saisir l'instance communale habile à en juger, le cas échéant à le dénoncer, ce qui en aurait apporté la preuve concrète. Vous conviendrez dès lors avec moi que votre lettre est sans objet et ne pouvait amener que les précisions qui précèdent. (...)." I.

La recourante a saisi le "Groupe de confiance - Egalité Lausanne" le 30 novembre 1998 aux fins d'en obtenir la médiation dans le cadre du conflit en cause. Elle alléguait en substance, mis à part d'être victime de mobbing au quotidien, que la volonté de la directrice des travaux de remettre en question le "modus vivendi" adopté en 1996 était lui aussi constitutif d'un mobbing. Cette tentative de médiation, qui s'est déroulée le 3 février 1999, s'est soldée par un échec. Au terme du rapport de médiation établi à cette occasion, il a été précisé que A.\_\_\_\_\_ devait "reprendre contact avec son avocat et communiquer la suite qu'elle entendait donner à cette affaire". J.

Le 22 février 1999, la recourante a requis de la municipalité l'ouverture d'une "enquête administrative destinée à établir la cause des dysfonctionnements du Service d'architecture ayant abouti à [la] mettre dans une situation intenable", ainsi que la prise d'une décision rétablissant le "modus vivendi" tel qu'il avait été convenu sous l'égide de D.\_\_\_\_\_. K.

Le 12 mars 1999, le syndic D.\_\_\_\_\_ a adressé au conseil de la recourante la lettre suivante : "La Municipalité, en sa séance du 25 février dernier, a examiné avec attention votre lettre du 20 (sic) février 1999 et l'onglet des pièces qui l'accompagnaient : celles-ci figuraient déjà d'ailleurs au dossier. Nous ne voulons pas reprendre ici le déroulement de cette affaire connue de tous. Sachez néanmoins qu'une ultime tentative de médiation entre les intéressés s'est déroulée le 3 février passé : elle a, elle aussi, échoué, chacune des parties campant sur ses positions. Le harcèlement - qui en l'espèce n'est nullement avéré - suppose une victime et un ou des

bourreaux. L'entier du dossier montre à l'envis, au contraire, que l'attitude de Madame A. \_\_\_\_\_, même si elle se pose en victime, par le refus qu'elle oppose de se couler dans le mode hiérarchique imposé à tous, est seule responsable de la dégradation des rapports de travail. Nous vous rappelons enfin que le droit au traitement de votre cliente vient à échéance le 31 mars prochain. (...)" . L. \_\_\_\_\_ Le 15 mars 1999, le syndic a encore adressé à A. \_\_\_\_\_ la lettre suivante : "(...) Le 18 février dernier, la Municipalité, constatant que votre droit au traitement vient à échéance le 31 mars prochain, n'a pu que se résoudre à résilier votre contrat de travail pour le 30 juin 1999 . Durant ces trois mois, délai réglementaire de résiliation, votre traitement ne vous sera pas versé. Vous demeurez cependant assurée contre les accidents jusqu'au 30 juillet 1999. En ce qui concerne la caisse de pensions, vous êtes considérée comme assurée en congé dès le 1er avril 1999. Le secrétariat de la caisse de pensions vous écrira en temps utile afin de savoir où verser la prestation de libre-passage qui vous est due dès le 1er juillet 1999. (...)" . M. \_\_\_\_\_

L'intéressée a recouru contre les décisions de la municipalité des 12 et 15 mars 1999 le 6 avril 1999. Tout en relevant que la validité formelle des décisions précitées est douteuse puisque ces dernières ne portent que la signature du syndic et non celle du secrétaire comme l'exige l'art. 67 de la loi sur les communes et le Règlement pour le personnel de l'administration communale, elle conclut, avec suite de frais et dépens, à l'annulation des décisions entreprises, dans la mesure où ces dernières ne sont pas déjà nulles de plein droit, et à ce que le tribunal prononce que son licenciement est annulé et qu'elle est réintégrée à son poste au sein du Service d'architecture de la commune de Lausanne, que la municipalité prendra toutes mesures utiles tendant à faire cesser le harcèlement au travail dont elle est l'objet (notamment en ordonnant à C. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ d'éviter à son encontre toutes mesures pouvant constituer un acte de harcèlement au travail, en rétablissant le "modus vivendi" convenu les 9 et 14 février 1996 et en donnant suite aux propositions contenues dans sa lettre du 1er avril 1998 adressée à F. \_\_\_\_\_) et, enfin, que ses absences professionnelles pour maladie en 1998 et 1999 ne sont pas prises en considération pour le calcul de son droit au traitement. N. \_\_\_\_\_

L'autorité intimée a déposé des déterminations, signées du syndic et du secrétaire, le 1er juillet 1999 en concluant au rejet du recours. Elle expose notamment que si elle a refusé d'ouvrir une enquête administrative au sujet du harcèlement dont se plaignait A. \_\_\_\_\_, c'est parce qu'elle disposait déjà d'un dossier fort complet démontrant clairement que le prétendu harcèlement n'avait jamais existé. Quant à sa décision de licenciement, elle explique avoir renoncé à ouvrir une procédure de renvoi pour justes motifs - dont les conditions auraient probablement été remplies à ses yeux - pour éviter d'exacerber le conflit entre la recourante et ses supérieurs. Eu égard à l'échéance du droit au traitement, l'intéressée n'avait de toute façon aucun intérêt à être maintenue indéfiniment à un poste de travail qu'elle ne pouvait plus occuper et pour lequel elle n'était plus payée. En procédant de la sorte, la municipalité a voulu éviter que la recourante ne se trouve sans ressources et ne puisse prétendre aux indemnités de chômage parce qu'elle était fictivement maintenue à un poste qu'elle ne pourrait réintégrer. Elle s'en est toutefois remise à justice sur ce point, se déclarant prête, le cas échéant, à ouvrir la procédure de licenciement pour justes motifs prévue aux art. 70 à 72 du règlement pour le personnel de l'administration communale. Elle a joint à ses écritures le dossier de la cause, dont il ressort notamment que dès le 30 avril 1998, l'intéressée est en congé maladie et qu'elle a perçu son traitement jusqu'au 31 mars 1999. Depuis le 29 avril 1998, neuf certificats médicaux successifs (le dernier avec effet au 30 juin 1999) ont été établis par le Dr G. \_\_\_\_\_, à \_\_\_\_\_, attestant de l'incapacité de travail de A. \_\_\_\_\_ pour cause

de maladie. Il ressort également du dossier de l'intimée que le Dr H. \_\_\_\_\_, médecin-conseil de la commune, a été invité à formuler son diagnostic quant à l'évolution médicale du cas de la recourante. Le 10 décembre 1998, il a adressé à l'administration générale de la commune la lettre suivante : "(...) Il est clair que je comprends que le médecin-traitant ait établi une incapacité de travail, puisqu'il m'était apparu, tant que la problématique professionnelle ne sera pas résolue, que l'état de Mme A. \_\_\_\_\_, notamment dans la sphère psychique, n'autorise pas le retour sur le lieu de travail. Il n'en demeure pas moins que la capacité de travail pourrait être restaurée si la médiation devait aboutir ou par le biais d'un transfert dans un autre secteur administratif de la ville de Lausanne. Dans ces conditions, dans les mois à venir, si une solution ne devait pas être trouvée, il appartient à l'employeur de juger utile de prolonger le droit au traitement (le temps de permettre de régler la médiation), soit il ne prolongerait pas le droit au traitement salarial et résilierait le contrat. Pour ma part, quelle que soit la solution administrative proposée, je ne m'accorde pas à dire que les conditions sont requises pour l'obtention d'un droit à une invalidité partielle ou totale de la part de la Caisse de pension de la ville de Lausanne (...)" . O. La recourante a renoncé à déposer un mémoire

complémentaire. P. Interpellée par le juge instructeur, la municipalité a expliqué, en date du 23 septembre 1999 et après avoir interrogé le "Groupe de confiance - Egalité Lausanne", que si ce dernier ne l'avait pas avisée de l'échec de la démarche de conciliation du 3 février 1999, c'était en raison de la demande de A. \_\_\_\_\_ qui tendait à obtenir exclusivement une médiation. Q. Le tribunal a délibéré par voie de

circulation. R. Les arguments respectifs des parties seront repris ci-dessous dans la mesure utile. Considère en droit: 1. Déposé dans le délai et selon les formes prescrits par la loi (art. 31 LJPA) par la destinataire des décisions entreprises, le recours est recevable en la forme. 2. En vertu de l'art. 36 litt. a et b LJPA, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif se restreint à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, et à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents. Le grief d'inopportunité ne peut en revanche pas être invoqué devant lui en l'espèce puisqu'aucune loi ne le prévoit (art. 36 litt. c LJPA). Conformément à la jurisprudence, 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 lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (cf. ATF 116 V 307, c. 2). Quant à l'excès du pouvoir d'appréciation, on distingue suivant que l'autorité se reconnaît à tort une liberté d'appréciation dans un domaine où la loi ne lui en accorde pas ou, au contraire, s'estime à tort liée par la réglementation qu'elle applique alors qu'en réalité celle-ci lui accorde une certaine liberté d'appréciation (cf. notamment arrêt TA PE 97/0615 du 10 février 1998). 3.

La recourante conteste tout d'abord la validité formelle des décisions des 12 et 15 mars 1999 dans la mesure où ces dernières ne portent que la signature du syndic et non pas celle du secrétaire. Aux termes de l'art. 67 de la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 (RSV 1.8; ci-après LC) : "Pour être réguliers en la forme, les actes de la municipalité doivent être donnés sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la municipalité, et munis du sceau de cette autorité; s'ils sont pris en exécution d'une décision du conseil général ou communal, ils doivent mentionner cette décision, laquelle est jointe à l'acte; les actes pris en vertu d'une délégation de pouvoirs doivent être donnés sous la signature du ou des membres de la municipalité ou de la

personne au bénéfice de la délégation". L'art. 68 al. 1 LC dispose quant à lui ce qui suit : "Les actes réguliers en la forme, au sens de l'art. 67, engagent la commune, à moins que celle-ci ne rapporte la preuve que le ou les signataires de l'acte, ou l'organe communal lui-même, ont excédé leurs pouvoirs d'une manière manifeste, reconnaissable par les tiers intéressés". Dans un arrêt récent qui posait une question juridique analogue, le tribunal de céans a eu l'occasion de juger que l'exigence de forme de l'art. 67 LC a seulement pour but de définir les conditions auxquelles un acte de la municipalité engage la commune sauf excès de pouvoir manifeste et reconnaissable. Cette disposition n'a en revanche pas pour effet de rendre nuls les actes qui ne porteraient que l'une des deux signatures requises, par exemple celle du syndic, comme c'est le cas en l'occurrence. Aussi, la validité de tels actes ne peut-elle être mise en question qu'en cas de doute sur le point de savoir si l'acte transcrit la réelle volonté de la municipalité. Il est d'ailleurs évident qu'en pratique, l'absence de l'un ou l'autre des signataires requis ne saurait mettre la municipalité hors d'état de procéder à une quelconque notification (arrêt TA GE 99/0132 du 20 décembre 1999). En l'espèce, la municipalité a confirmé le contenu des décisions attaquées dans ses déterminations du 1er juillet 1999, déposées sous la signature du syndic et du secrétaire municipal, ne laissant ainsi planer aucun doute sur sa volonté réelle. C'est donc à tort que la recourante conteste la validité formelle des actes attaqués. 4.

A.\_\_\_\_\_ critique ensuite la décision du 12 mars 1999 par laquelle la municipalité a implicitement refusé de donner suite à sa requête du 22 février 1999 tendant à l'ouverture d'une "enquête administrative" destinée à établir les causes des dysfonctionnements du Service d'architecture qui ont abouti à la mettre dans une situation qu'elle qualifie elle-même d'intenable. Elle demande au Tribunal de céans, non pas l'ouverture d'une telle enquête, mais seulement qu'il soit mis fin au harcèlement dont elle se prétend la victime, en lui laissant le soin des mesures à ordonner. En réalité, cette question n'a vraisemblablement d'importance que si l'intéressée reste au service de la municipalité, en d'autres termes, dans la seule hypothèse où son licenciement serait annulé. Vu les conclusions qu'elle a prises à ce sujet, on se demande en effet quel intérêt elle pourrait avoir à recourir sur ce point si la résiliation des rapports de service devait être confirmée. Il convient donc d'examiner en premier lieu les mérites du recours dans la mesure où il porte sur la question de la validité du licenciement. 5.

A.\_\_\_\_\_ estime en substance que son licenciement ne serait pas conforme à la loi faute de correspondre à l'une des causes de cessation des fonctions prévues par le Règlement pour le personnel de l'administration communale lausannoise du 11 octobre 1977, approuvé par le Conseil d'Etat le 11 janvier 1999 (ci-après RPAC). En outre, à supposer qu'elle repose sur une base légale, la décision de l'autorité intimée devrait, à ses yeux, de toute façon être annulée pour violation de la procédure qui est prévue à cet effet dans le règlement. Selon l'art. 2 LC, les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonales (al. 1), notamment l'organisation de l'administration communale (al. 2 litt. a). Le Conseil général ou communal définit le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC). Le RPAC a été édicté sur cette base et a été approuvé par le Conseil d'Etat (11 janvier 1999). Fonctionnaire au bénéfice d'une nomination définitive, la recourante est soumise au statut du personnel de la commune de Lausanne défini dans le règlement précité. Même si 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 dépend de la présence de conditions de qualification particulières, énumérées en l'occurrence par le RPAC. Les cas de cessation de fonction sont

prévus aux art. 67 ss RPAC. Il s'agit de la suspension préventive (art. 67), de la démission (art. 68), du renvoi pour cause de suppression d'emploi (art. 69), du renvoi pour justes motifs (art. 70), de la mise à l'invalidité (art. 70bis) ou à la retraite (art. 73). On peut également citer la révocation prononcée à titre de sanction disciplinaire (art. 28 ss RPAC). Dans ses déterminations, l'autorité intimée a reconnu qu'il n'y avait eu ni démission ni suppression d'emploi, ni mise à la retraite; elle n'a pas non plus considéré que l'état de santé de l'intéressée permettait un licenciement. En fait, elle a simplement estimé qu'à l'échéance du droit au traitement de la recourante, celle-ci n'avait plus aucun intérêt à être maintenue indéfiniment à un poste de travail qu'elle ne pouvait plus occuper et pour lequel elle n'était plus payée, tout en respectant le délai de congé de trois mois prévu en cas de renvoi pour justes motifs (art. 70 al. 1 RPAC). 6. Que la cessation des fonctions litigieuse corresponde en réalité à un licenciement pour justes motifs ou à une révocation disciplinaire déguisée - seules hypothèses pouvant entrer en considération vu les reproches formulés par la municipalité à l'encontre de A. \_\_\_\_\_ (refus d'obéir à ses supérieurs et attitude face à ces derniers) - importe finalement peu puisque dans les deux cas la municipalité devait respecter les exigences procédurales prévues par le RPAC. En cas de licenciement pour justes motifs, elle doit procéder à l'audition préalable du fonctionnaire, permettre la consultation préalable de la commission paritaire, précéder le licenciement d'un avertissement et notifier le licenciement par écrit avec indication des motifs (art. 71 RPAC). Elle doit également examiner les possibilités de déplacement dans une autre fonction en lieu et place du licenciement (art. 72 RPAC). En cas de révocation, elle doit communiquer les faits incriminés par écrit au fonctionnaire qui doit ensuite être entendu par la municipalité ou l'un de ses membres et lui permettre de solliciter le préavis de la commission paritaire (art. 30 et 31 RPAC). En outre, le prononcé disciplinaire doit être notifié à l'intéressé par écrit et être motivé (art. 30 al. 3 RPAC). Or, toutes les exigences susmentionnées n'ont à l'évidence pas été respectées en l'espèce. Tout d'abord, les deux avertissements (intervenues respectivement le 29 avril 1998 et le 7 mai 1998) ne comportaient pas, de manière reconnaissable pour l'intéressée, une menace de renvoi claire et précise en cas d'inobservation des remarques ou prescriptions qu'ils comportaient. En effet, dans la correspondance du 7 mai 1998, F. \_\_\_\_\_ s'est limitée à indiquer que si son avertissement ne devait pas être suivi d'effet, la recourante devrait en "tirer les conséquences". Force est ainsi de constater qu'à aucun moment A. \_\_\_\_\_ n'a été formellement informée que l'autorité s'apprêtait à rendre à son sujet une décision (peu importe qu'il ait pu s'agir d'une révocation disciplinaire ou d'un renvoi pour justes motifs) statuant sur des griefs formulés à son encontre. Ensuite, on ne saurait soutenir que la municipalité a procédé à un examen approfondi des possibilités de déplacer l'intéressée dans un autre poste (cf. correspondances de F. \_\_\_\_\_ des 16 mars 1998 et 29 avril 1998 qui se limitent à inviter la recourante à envisager la mutation dans un autre service de l'administration sans faire toutefois de quelconques suggestions à cet égard). En outre, il semble également que la possibilité de saisir la commission paritaire pour consultation ou préavis selon le cas n'ait pas été donnée à la recourante. 7. Enfin, le droit d'être entendu de la recourante n'a manifestement pas non plus été respecté par la municipalité. En l'espèce, le droit cantonal ne contient aucune disposition spéciale sur la portée du droit d'être entendu sinon qu'une audition du fonctionnaire doit avoir lieu (art. 30 al. 1 ou 71 al. 1 RPAC). Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (art. 4 aCst.), le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au

dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. parmi d'autres ATF 126 I 15, c. 2a/aa; 124 I 49, c. 3a et les arrêts cités). Il s'agit d'un droit de nature formelle dont la violation impose l'annulation de la décision attaquée, sans qu'il y ait lieu d'examiner les griefs soulevés par le recourant sur le fond (ATF 124 précité; 118 Ia 104, c. 3c). S'agissant des exigences de procédure en matière de licenciement de fonctionnaires ou d'employés communaux, le Tribunal administratif a précisé à plusieurs reprises qu'une décision de renvoi pour justes motifs ne pouvait pas être prise avant que l'intéressé n'ait été dûment informé des faits qui lui étaient reprochés et de la possibilité d'un renvoi en raison de ces faits, qu'il ait été mis en mesure pratiquement de pouvoir les contester, d'en atténuer la portée ou, d'une manière générale, de faire valoir les moyens susceptibles de modifier l'appréciation de l'autorité de nomination (arrêts TA GE 96/0061 du 31 octobre 1996, publié in RDAF 1997 I 79, c. 7; GE 92/023 du 16 octobre 1992; GE 92/025 du 25 septembre 1992). En l'occurrence, A. \_\_\_\_\_ a certes eu à plusieurs reprises l'occasion de s'exprimer (cf. notamment entretiens avec D. \_\_\_\_\_ au début 1996 et avec F. \_\_\_\_\_ le 4 mars 1998). Il s'agissait toutefois essentiellement pour l'intéressée de se plaindre du harcèlement dont elle se prétendait victime et non pas de répondre à des accusations dirigées contre elle ou de s'expliquer sur des faits qui lui étaient reprochés et qui étaient de nature à justifier un licenciement. Si l'intimée a clairement formulé certains griefs à son égard dès avril 1998 - notamment en lui reprochant le ton comminatoire de sa correspondance du 1er avril 1998, son refus de se couler dans le moule hiérarchique ou encore celui de se conformer aux règles en place (cf. correspondance du 29 avril 1998) - elle ne l'a pas informée que les faits qui étaient invoqués étaient susceptibles de conduire à la résiliation des rapports de service. L'autorité intimée n'a jamais fait état de la possibilité d'un licenciement. Elle a certes prononcé un avertissement - qu'elle a d'ailleurs qualifié d'ultime sans pourtant qu'aucun autre ne l'ait précédé - mais n'a pas indiqué quelle devait en être la portée. Dans tous les cas, l'autorité intimée aurait dû procéder à l'audition formelle de la recourante comme le prescrit le RPAC, ce qui n'a manifestement pas été fait. La séance du 3 février 1999 en particulier ne saurait être considérée comme une audition du fonctionnaire telle que la prescrit l'art. 71 RPAC, le principal objet de cette séance n'ayant pas été de permettre à l'intéressée de s'exprimer sur des griefs précis avant qu'une décision ne soit prise à son égard, mais uniquement de tenter une médiation dans un conflit relatif à des actes de harcèlement. Dans ces conditions et dans la mesure où la décision attaquée a été rendue sans que la recourante ait eu conscience qu'une procédure pouvant aboutir à un licenciement était en cours, le recours doit être admis et la décision annulée pour violation du droit d'être entendu.

8. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, malgré sa nature formelle, la violation du droit d'être entendu peut être exceptionnellement réparée, conformément à la théorie dite "de la guérison", 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 (cf. notamment ATF 126 I 68, c. 2; 124 II 132, c. 2d; 118 Ib 269, c. 3a; arrêts TA GE 99/0017 du 28 mai 1999, publié in RDAF 2000 I 117, c. 3, GE 98/0059 du 11 janvier 1999 et GE 96/0061 précité, RDAF 1997 I 79). Tel n'est pas le cas du Tribunal administratif en l'occurrence, puisque non seulement il ne peut pas revoir l'inopportunité des décisions prises par la municipalité comme cela a déjà été dit (cf. art. 36 litt. a LJPA), mais encore son pouvoir d'examen doit-il s'exercer avec beaucoup de retenue dans le domaine de la gestion du personnel communal (cf. notamment arrêts TA GE 99/0140 du 23 juin 2000,

GE 97/0080 du 30 septembre 1997 et GE 96/0061 déjà cité, RDAF 1997 I 79). Le vice ne peut donc pas être réparé dans le cadre de la présente procédure et la décision entreprise doit être annulée. 9.

A. \_\_\_\_\_ s'en prend aussi à la décision de la municipalité du 15 mars 1999 en tant qu'elle met un terme à son droit au traitement au 31 mars 1999. Bien que son salaire ne lui ait pas été versé du 31 mars 1999 au 30 juin 1999, soit pendant trois mois, la recourante ne réclame pas le paiement de ces trois mois de salaire - prétentions pour lesquelles le tribunal de céans ne serait de toute façon pas compétent (art. 1 al. 3 litt. c LJPA) - mais conclut à ce que ses absences professionnelles pour maladie en 1998 et 1999 ne soient pas prises en considération pour le calcul de son droit au traitement. Or, comme pour la question relative au harcèlement, celle de la prise en compte de ses absences pour maladie en 1998 et 1999 n'a d'importance que si l'intéressée continue à faire partie du personnel communal et dans la mesure où elle serait à l'avenir à nouveau incapable de travailler pour cause de maladie. Ce n'est que dans cette hypothèse en effet qu'il serait important pour elle que son droit au traitement lui soit garanti intégralement, sans déduction des prestations versées au cours des trois années précédant la nouvelle absence (art. 45 al. 1 et 2 RPAC). Or le tribunal ne peut décider aujourd'hui si le licenciement de l'intéressée était justifié. Tout au plus doit-il constater que les règles de procédure n'ont pas été respectées et annuler la décision de licenciement pour ce motif. La question du terme du droit au traitement étant en connexité étroite avec le licenciement, il y a lieu d'annuler également la décision du 15 mars 1999 en tant qu'elle fixe la date de la fin du droit au traitement de la recourante. 10.

Comme le Tribunal de céans l'a relevé dans ses considérants exposés sous chiffre 4 ci-dessus, le recours dirigé contre la décision du 12 mars 1999 ne présente concrètement d'intérêt pour la recourante que si le licenciement du 15 mars 1999 est annulé, ce qui ne peut être tranché en l'état comme il vient d'être dit. Au demeurant, puisque le tribunal est formellement saisi d'une conclusion dirigée contre cette décision et que cette décision a matériellement un objet distinct, on ne saurait se dispenser d'examiner le présent recours sous cet aspect-là également. 11.

Le 28 septembre 1995, la municipalité a adopté une "Instruction administrative visant à réprimer le harcèlement" (RPAC 22.01; ci-après l'Instruction). Cette instruction administrative constitue une disposition d'application du RPAC et ne fait donc pas formellement partie du règlement communal qui bénéficie seul de l'approbation du Conseil d'Etat qui lui confère force de loi (art. 94 al. 2 LC). Présentée à l'en-tête du Bureau de l'égalité de l'administration communale, l'instruction a la teneur suivante : "Préambule Le règlement pour le personnel de l'administration communale (ci-après RPAC) prescrit que le fonctionnaire doit exercer sa fonction personnellement, avec diligence, conscience et fidélité (art. 10 al. 1er). Il précise en outre que le fonctionnaire s'abstient de faire quoi que ce soit qui pourrait entraver la bonne marche du service (art. 11 RPAC). S'il a du personnel sous ses ordres, il doit se comporter à son égard avec courtoisie, équité et bienveillance (art. 25 RPAC). S'il contrevient à ses obligations, le fonctionnaire est passible de sanctions disciplinaires telles que prévues aux articles 27 ss RPAC. Le harcèlement, quelle qu'en soit la forme, représente, outre une atteinte inadmissible à la personnalité d'autrui, une entrave à la bonne marche du service par les perturbations qu'il crée; une telle attitude n'est pas acceptable de la part d'un fonctionnaire. A ce titre, ce dernier est passible des sanctions disciplinaires précitées. Définition Par harcèlement, il faut entendre toute conduite abusive se manifestant notamment par des comportements, des paroles, des actes, des gestes, des écrits unilatéraux, de nature à porter atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychique d'une personne, à mettre en péril son emploi ou à dégrader le climat de travail.

Plainte Toute femme ou tout homme qui s'estime victime de harcèlement au sens défini ci-dessus peut s'adresser à une personne du groupe de confiance, qui la recevra ensuite. Toute démarche insuffisamment fondée est écartée. Instruction L'instruction est menée en toute indépendance et dans la plus grande discrétion. Seul le conseiller municipal concerné est avisé du cas. L'instruction achevée, la personne de confiance contactée par la victime procédera à une démarche de conciliation. En cas d'échec ou lorsque la gravité du cas est extrême, la personne de confiance en informe la Municipalité qui décide, outre qu'il soit mis fin au harcèlement, l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de l'auteur(e) du harcèlement. La Municipalité décide également l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de la personne plaignante, si elle acquiert l'intime conviction que cette dernière a agi de manière infondée ou dans le but de nuire. Le nom de la victime et des témoins le cas échéant, hormis celui de l'auteur(e) du harcèlement qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire, restent connus des seuls membres du groupe de confiance qui ont mené l'instruction, à moins que les personnes concernées n'acceptent expressément que leur nom soit dévoilé. Sanctions Les sanctions encourues sont celles prévues aux articles 28 et 29 RPAC. La procédure prévue aux articles 30 ss RPAC est en outre applicable. Entrée en vigueur La présente instruction administrative entre en vigueur dès le 1er décembre 1995." Ainsi, la procédure visant à réprimer un cas de harcèlement s'ouvre par le dépôt d'une plainte auprès d'une personne du groupe de confiance. Cette plainte doit ensuite être suivie d'une instruction et d'une démarche de conciliation. Si la procédure de conciliation échoue ou si la gravité du cas est extrême, la municipalité doit en être informée et ordonner - si elle estime les faits suffisamment établis - par voie de décision la fin du harcèlement et/ou l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre son auteur. En tant qu'elle a trait à la fin du harcèlement, cette décision, puisqu'elle concerne la situation d'un fonctionnaire et touche incontestablement à ses droits et obligations découlant du rapport de travail, peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif dans les vingt jours conformément à l'art. 77 RPAC (lequel ouvre la voie du recours au Tribunal administratif contre toute décision prise par la municipalité concernant la situation d'un fonctionnaire). Le fonctionnaire qui en est victime possédant en outre un intérêt digne de protection à ce que le harcèlement prenne fin, il a donc qualité pour recourir au sens de l'art. 36 LJPA. En revanche, dans la mesure où elle a trait au refus d'ouvrir une procédure disciplinaire contre l'auteur du harcèlement, on peut douter que la décision soit susceptible de recours puisqu'elle n'a vraisemblablement pas pour objet de régler de manière contraignante un rapport juridique entre l'administration et l'administré et ne vise en fait que la sauvegarde d'un intérêt public (le bon fonctionnement d'un service) et non pas celle de l'intérêt privé du fonctionnaire lésé par les dysfonctionnements qui pourraient être constatés (cf. en matière de plainte à l'autorité de surveillance ATF 102 Ib 81, c. 3; 121 I 42, c. 2a et les arrêts cités). Dans un tel cas, la victime, qui agit à l'égal d'un dénonciateur, n'a en principe pas non plus qualité pour recourir (ATF 102 Ib 81 précité; arrêt TA GE 98/0014 du 7 juillet 1998, publié in RDAF 1999 I 239, c. 1; cf. également arrêt du TA genevois du 7 mars 1990, publié in RDAF 1990 p. 308, c. 2c). En l'occurrence, la décision de la municipalité du 12 mars 1999 peut être interprétée tant comme un refus implicite d'ouvrir une procédure disciplinaire contre les auteurs présumés du harcèlement allégué que comme un refus de mettre fin au harcèlement lui-même. A. \_\_\_\_\_ ne conteste pas le premier aspect de cette décision, mais s'en prend uniquement au refus de mettre fin aux actes de harcèlement dont elle se prétend victime. Son recours est par conséquent recevable et la question de savoir si la décision en cause serait également susceptible de recours en tant qu'elle refuse l'ouverture d'une procédure

disciplinaire peut donc demeurer indéfinie. 12. Il faut bien admettre que le déroulement des faits qui ont donné lieu aux griefs de harcèlement n'est pas très clair. En effet, alors même qu'une tentative de conciliation sous l'égide du "Groupe de confiance - Egalité Lausanne" avait échoué le 3 février 1999, la municipalité n'en a pas été informée par la personne de confiance. On constate en outre qu'il n'y a pas eu de véritable instruction, menée en toute indépendance et discrétion, suite à la requête de la recourante du 30 novembre 1998 contrairement à ce que dicte pourtant l'Instruction. Aucune investigation particulière n'a été menée par la personne de confiance, ni même au domicile par la municipalité elle-même. Cette dernière s'est simplement contentée de conclure, sous la plume de son syndic et à la hâte, que le harcèlement dont se plaignait la recourante n'était pas avéré. Or, cette manière de procéder n'est pas du tout conforme à la procédure adoptée en ce domaine, en particulier à l'instruction indépendante qu'elle suppose. Il importe peu à cet égard que le responsable du groupe de confiance ait estimé que l'intéressée ne demandait qu'une démarche de médiation puisque, dans tous les cas, la conciliation ne peut que suivre la procédure d'instruction. Aussi, la décision du 12 mars 1999 doit-elle être annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle statue conformément à l'Instruction administrative. 13.

En conclusion, le recours de A. \_\_\_\_\_ doit être admis et les deux décisions querellées annulées. S'agissant d'un contentieux relevant de la fonction publique, il ne sera pas prélevé d'émolument, conformément à la pratique du tribunal (arrêts TA GE 98/0015 du 13 juillet 1999 et TA GE 99/0140 du 23 juin 2000). Obtenant gain de cause et ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, la recourante a droit à de pleins dépens (art. 55 al. 1 LJPA). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours de A. \_\_\_\_\_ est admis. II. Les décisions de la Municipalité de Lausanne des 12 mars et 15 mars 1999 sont annulées. III. Le présent arrêt est rendu sans frais. IV. La Commune de Lausanne versera à A. \_\_\_\_\_ un montant de 1'500 (mille cinq cents) francs à titre de dépens. Lausanne, le 21 novembre 2000/gz La présidente :

Le greffier : Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.