

## **VD\_OMNI GE.2001.0071 vom 28. Juni 2001**

VD Tribunal cantonal, 2001-06-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2001.0071](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2001.0071)

FR: VD\_OMNI GE.2001.0071 du 28 juin 2001

IT: VD\_OMNI GE.2001.0071 del 28 giugno 2001

### **Regeste**

c/ Denges | Le licenciement pour justes motifs d'un fonctionnaire communal doit respecter le principe de la proportionnalité. Condition non remplie en l'espèce.

### **Volltext**

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 13.11.2001 GE.2001.0071

c/ Denges | Le licenciement pour justes motifs d'un fonctionnaire communal doit respecter le principe de la proportionnalité. Condition non remplie en l'espèce.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 13 novembre 2001 sur les recours interjetés par A. \_\_\_\_\_, représentée par B. \_\_\_\_\_, à X. \_\_\_\_\_ contre 1) la décision du 28 juin 2001 de la Municipalité de X. \_\_\_\_\_, représentée par Me Jean-Daniel Théraulaz, avocat à Lausanne, refusant de reconduire sa nomination en qualité de fonctionnaire communale à la fin de la législature s'achevant au 31 décembre 2001; 2) la décision du 29 août 2001 de la Municipalité de X. \_\_\_\_\_, représentée par Me Jean-Daniel Théraulaz, avocat à Lausanne, prononçant son renvoi immédiat pour justes motifs. \* \* \* \* \* Composition de la section: M. François Kart, président; M. Jean-Luc Colombini et M. Cyril Jaques, assesseurs. Vu les faits suivants:

A. A. \_\_\_\_\_ est employée de la Commune de X. \_\_\_\_\_ comme secrétaire au greffe municipal depuis une vingtaine d'années. Le greffe comprend également le secrétaire municipal et une apprentie. Depuis le mois de mars 2000, la recourante a dû interrompre son activité à de nombreuses reprises en raison de problèmes de santé. Elle a ainsi été en incapacité de travail pendant 86 jours entre les mois de mars et décembre 2000 et pendant 67 jours entre les mois de janvier et juin 2001. Le 5 juin 2001, la municipalité a adressé à la recourante un avertissement écrit dont la teneur était la suivante : "Depuis plusieurs mois maintenant votre activité pour notre commune fait problème non pas seulement en raison de votre état de santé, mais principalement avec votre horaire de travail. Notre autorité a fait preuve de beaucoup de compréhension à votre égard mais n'a pas reçu en retour un effort de votre part. En effet, dans les mois écoulés, nous avons dû constater de très nombreuses absences, qui n'ont pas toujours été justifiées, absences qui désorganisent complètement les services communaux. Il n'est plus pensable qu'à l'avenir, au bénéfice d'un certificat médical, vous ne repreniez pas le travail à la date annoncée et que, systématiquement, le secrétaire municipal soit contraint de pallier vos absences imprévues. Aujourd'hui, nous constatons que depuis de très nombreux mois cette situation empêche jusqu'à la gestion courante de la commune. A l'avenir, nous entendons être informés de toute absence et disposer, chaque fois, d'un justificatif médical. A ce défaut, et dans le seul souci d'assurer une bonne gestion de notre commune, nous n'aurons d'autre solution que de mettre un terme à nos relations contractuelles. La présente constitue un avertissement."

B. La recourante a à nouveau été absente de son travail pour maladie du 28 mai

au 8 juin 2001. Elle a ensuite repris son travail avant d'être à nouveau arrêtée du 25 au 28 juin 2001. Le 25 juin 2001, la municipalité a pris la décision de ne pas reconfirmer la nomination de la recourante comme fonctionnaire communale à la fin de la législature s'achevant le 31 décembre 2001. Le 28 juin 2001, elle a par conséquent notifié à la recourante la décision suivante : "Par la présente, nous vous informons que dans sa séance du 25 juin 2001, la municipalité a discuté de votre situation au sein du personnel communal. Malheureusement, elle a constaté que les avertissements écrits dans notre courrier d'admonestation et verbaux sont restés sans effet. Une nouvelle fois, vous avez été absente de votre poste de travail, sans information préalable et sans certificat médical. Cette situation est incompatible avec la gestion harmonieuse du travail que doit assurer le greffe municipal. En conséquence, la municipalité a décidé de ne pas reconfirmer votre nomination à la fin de la présente législature, ce en application de l'art. 10 du statut du personnel communal. Cette non confirmation, pour les motifs brièvement rappelés ci-dessus, motifs qui vous ont déjà été communiqués dans le passé, équivaut à une cessation de fonction (art. 18 du statut). Vous voudrez donc prendre note que sous réserve d'éléments nouveaux qui pourraient amener la municipalité à prendre des mesures encore plus draconiennes, vous quitterez les services de la commune au 31 décembre prochain." La recourante s'est pourvue contre cette décision auprès du Tribunal administratif le 30 juin 2001. La municipalité a déposé sa réponse le 25 juillet 2001, concluant au rejet du recours. La recourante a déposé spontanément des déterminations complémentaires le 31 juillet 2001. C.

A la suite d'une intervention de la recourante auprès du syndic de l'époque, M. C. \_\_\_\_\_, concernant des emprunts effectués dans la caisse communale par le secrétaire municipal, la municipalité avait, dans une décision du 5 octobre 1998, décidé d'interdire tout nouvel emprunt. En raison de nouveaux emprunts qui auraient été effectués postérieurement à cette décision, la recourante s'est adressée au boursier communal, qui lui aurait demandé de ne pas se mêler de ce genre de choses. Le 22 août 2001, par l'intermédiaire de son représentant B. \_\_\_\_\_, la recourante s'est adressée au préfet du district de Morges pour l'informer d'un manque de 3'400 fr. dans la caisse communale et en requérant d'être déchargée par écrit. Trois photocopies du livre de caisse du greffe étaient jointes à cet envoi. Le 29 août 2001, après avoir entendu la recourante et son représentant le jour précédent, la municipalité a décidé de licencier la recourante pour justes motifs. A cet effet, elle lui a adressé la décision suivante : "Pour faire suite à votre audition devant la municipalité le 28 août dernier, en présence de M. B. \_\_\_\_\_, la municipalité vous fait ici part de la décision qu'elle a été amenée à prendre. Votre audition a permis d'établir que vous considérez, dès 1997, respectivement 1998, que vos relations avec la municipalité ne vous permettaient plus de lui faire part de certains dysfonctionnements que vous auriez constatés. Outre le fait que les membres de la municipalité n'ont jamais été informés de ces éventuels dysfonctionnements, il sied de relever que des changements sont intervenus au sein de la municipalité sans que vous jugiez utile d'informer tel ou tel des municipaux de faits auxquels vous avez fait allusion lors de votre audition. En réalité, en raison de ce que vous considérez comme des conflits de personnes, vous avez estimé être autorisée à dresser des photocopies du livre de caisse de la commune, à les remettre à un tiers et à l'inviter à se présenter auprès du préfet du district pour dénoncer les pratiques que vous considérez comme inadmissibles. La Municipalité considère que vous aviez tout loisir de fait part de vos éventuelles remarques, observations ou critiques, au Syndic, au municipal des finances ou à tout autre municipal. En dressant copie de documents qui n'avaient pas à sortir de l'administration communale, en vous adressant directement au préfet, à raison d'une

défiance que vous semblez nourrir à l'égard de la municipalité, vous avez non seulement violé votre secret de fonction mais surtout montré par les faits que la collaboration entre vous-même et l'autorité communale était devenue impossible. Pour la bonne marche de l'administration communale, il est apparu à la municipalité, vu notamment le climat pesant qui a présidé à votre audition, que toute collaboration future était devenue impossible et préjudiciable à l'administration. C'est la raison pour laquelle nous vous notifions par ces lignes votre congédiement pour justes motifs au sens du Statut du personnel communal. (...)" A.\_\_\_\_\_ s'est pourvue contre cette décision auprès du Tribunal administratif le 8 septembre 2001. La municipalité a déposé sa réponse le 21 septembre 2001, concluant implicitement au rejet du recours. Dans le cadre des deux pourvois, le Tribunal administratif a tenu audience le 11 octobre 2001 en présence de B.\_\_\_\_\_, représentant la recourante empêchée de se présenter pour raisons de santé, ainsi que du syndic et d'une municipale de la Commune de X.\_\_\_\_\_, assistés de leur conseil. A cette occasion, C.\_\_\_\_\_, ancien syndic de la commune de X.\_\_\_\_\_ et D.\_\_\_\_\_, ancienne apprentie au greffe municipal, ont été entendus comme témoins amenés par la recourante. C.\_\_\_\_\_ a, en substance, fait la déclaration suivante : "J'ai été syndic de 1993 à 2000. Il est exact que M. C.\_\_\_\_\_ a emprunté à plusieurs reprises dans la caisse pour ses besoins personnels au point que, le 5 octobre 1998, la municipalité a dû décider d'interdire au personnel d'emprunter dans la caisse communale. Depuis lors, je n'ai plus entendu parler de ce problème. La recourante s'est toujours montrée une employée irréprochable; elle aurait même eu les capacités pour devenir responsable du greffe municipal, mais elle a refusé. Sa santé s'est fragilisée à la fin de l'année 1999: j'attribue cela d'une part à des problèmes privés et d'autre part aux tensions qui régnaient dans l'équipe de l'administration communale, à la suite notamment de l'affaire Jeandet." D.\_\_\_\_\_ a fait la déclaration suivante : "J'ai été apprentie à la Commune de X.\_\_\_\_\_ d'août 2000 à juin 2001. A la fin de l'année 2000, j'avais de la peine à boucler la caisse, où il manquait régulièrement des petites sommes; c'est alors M. C.\_\_\_\_\_ qui reprenait la caisse et il me disait ensuite que tout était en ordre. Dès janvier 2001, c'est lui seul qui s'est occupé de la caisse. Je n'ai parlé à personne de cette situation; en juin 2001, c'est Mme A.\_\_\_\_\_ qui m'en a parlé spontanément. Mme A.\_\_\_\_\_ était très compétente; j'avais de bons contacts avec elle. Dès le mois de novembre 2000, elle m'a dit qu'elle ne se sentait pas bien; ses absences perturbaient un peu le fonctionnement de l'administration communale." Considérant en droit: I Décision du 28 juin 2001 relative au non-renouvellement de l'engagement de la recourante au 31 décembre 2001 1.

A l'appui de son recours contre le non renouvellement de son engagement au 31 décembre 2001, la recourante invoque tout d'abord une violation de son droit d'être entendu: elle explique notamment qu'elle n'a pas eu l'occasion de s'expliquer sur ses problèmes de santé avant que la municipalité rende sa décision. a) 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 (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa; arrêt TA GE 99/0051 du 21 novembre 2000). 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 I 49 consid. 3a; 118 Ia 104 consid. 3c; arrêt TA GE 99/0051 précité). S'agissant des procédures 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 être prise avant que l'intéressé 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 (arrêt TA GE 99/0051 précité; arrêt TA GE 96/0061 du 31 octobre 1996, publié in RDAF 1997 I 79). b) La Commune de X. \_\_\_\_\_ connaît le système de la période administrative, qui est celui de la Confédération et de la plupart des cantons (mais pas du canton de Vaud). Aux termes de l'art. 10 du statut du personnel communal (ci-après : statut) : "Le fonctionnaire nommé à titre définitif est soumis à confirmation tous les quatre ans, soit à la fin de chaque législature, au plus tard le 30 juin. La décision y relative est notifiée au fonctionnaire au plus tard à cette date avec, en cas de non confirmation de nomination, l'indication des motifs." Dans le système de la période administrative, le poste auquel un fonctionnaire est désigné lui est garanti pendant l'entier de la période, à moins qu'il ne soit nommé après son début ou qu'il n'atteigne l'âge de la retraite avant sa fin. A l'échéance, les rapports de service prennent automatiquement fin et, par conséquent, tous les fonctionnaires dont la nomination n'est pas renouvelée cessent à cette date ipso jure de l'être (Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, p. 246). Les fonctionnaires qui ne sont pas réélus ou renommés à l'issue de la période disposent des garanties usuelles en matière de procédure administrative: l'autorité doit ainsi les informer de son intention, en portant à leur connaissance les raisons invoquées et leur donner l'occasion de s'expliquer (v. Pierre Moor, op. cit. p. 247). L'autorité doit par conséquent respecter le droit d'être entendu de la personne concernée non seulement en cas de licenciement pour justes motifs mais également lorsqu'elle envisage la non-reconduction des rapports de service (v. Benoît Bovay, Procédure administrative, p.213). c) La municipalité ne conteste pas que, après avoir averti la recourante le 5 juin 2001, elle a pris la décision lors de sa séance du 25 juin 2001, soit le jour même du début de la nouvelle absence de la recourante, de ne pas renouveler son engagement à l'échéance de la période administrative s'achevant le 31 décembre 2001 sans lui donner l'occasion de s'exprimer, que ce soit oralement ou par écrit. La recourante n'a notamment pas été en mesure de s'expliquer sur le grief mis en avant par la municipalité, selon lequel elle aurait à nouveau été absente le lundi 25 juin 2001 sans information préalable et sans certificat médical. L'autorité intimée n'a ainsi pas respecté le droit d'être entendu de la recourante avant de décider le non - renouvellement de son engagement. Partant, en raison de la nature formelle de ce droit, sa décision doit être annulée. 2. Sur le fond, la recourante conteste avoir été négligente s'agissant de l'annonce de ses absences pour maladie et de la remise des certificats médicaux. a) Lorsqu'une décision est annulée en raison de la violation du droit d'être entendu du recourant, l'autorité de recours n'a en principe pas à examiner les griefs soulevés sur le fond. Au regard du principe d'économie de procédure, le Tribunal estime toutefois utile d'examiner les moyens de fond soulevés dans le recours. b) L'autorité qui est appelée à statuer sur la renomination d'un fonctionnaire à l'issue de la période administrative est en principe libre de sa décision. Sa liberté est cependant limitée par le fait que sa décision doit être motivée objectivement en vertu des principes tirés de l'art. 4 aCst et qu'elle ne peut intervenir arbitrairement (v. Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, RDAF 1995 p. 416). Dans un tel contexte, on parle de l'exigence d'un "motif objectif suffisant" ou, pour le distinguer du "juste motif" invoqué en cas de résiliation durant la période administrative, de l'exigence de "motifs plausibles" qui doivent justifier une non réélection (v. Peter Hänni, op. cit. p. 416-417 et références citées). En raison d'une

liberté de décision limitée par l'exigence d'une appréciation objective, la réélection constitue la règle et la non-réélection l'exception. La marge de manoeuvre dont disposent les autorités chargées de la réélection va donc moins loin que lors de la nomination elle-même à un poste. Même quand il existe un meilleur candidat, le titulaire en place a un droit conditionnel à la réélection, dans la mesure où il satisfait aux exigences et qu'il les satisfera par la suite (ibidem). La non-réélection d'un titulaire en place ne présuppose pas cependant que celui-ci devrait être licencié pour des motifs disciplinaires. Même des diminutions non fautives des capacités de travail justifient une non-réélection, l'aspect déterminant étant en fait la capacité objective du fonctionnaire à assumer correctement ses tâches (arrêt du Tribunal administratif de Neuchâtel du 26 juillet 1993, publié in RDAF 1995 p. 456).

c) L'autorité intimée ne conteste pas que la recourante est une bonne employée qui, en temps normal, remplit à satisfaction les tâches qui lui sont confiées; il ressort même des déclarations de l'ancien syndic entendu lors de l'audience que la recourante aurait eu les capacités nécessaires pour occuper la fonction de secrétaire municipale. Depuis mars 2000, cette dernière a toutefois été très fréquemment absente en raison de ses problèmes de santé. Dès lors que le greffe municipal est une petite structure, composée de trois personnes au maximum, celui-ci a été passablement désorganisé par les absences de la recourante, au point d'entraîner la fermeture du greffe à plusieurs reprises. Cette désorganisation a en outre semble-t-il été aggravée par le fait que la recourante annonçait fréquemment sa reprise du travail avant d'y renoncer au dernier moment, ceci rendant particulièrement difficile son remplacement. Dès lors que les absences répétées de la recourante - même justifiées sur le plan médical - empêchent le greffe municipal de fonctionner normalement, on se trouve en présence d'un motif suffisant au sens des principes susrappelés qui, sur le fond, justifie la décision entreprise. Comme on l'a vu, le fait qu'on se trouve en présence d'une diminution non-fautive des capacités de travail importe peu: l'élément déterminant est que la recourante n'a plus la capacité objective d'assumer correctement ses tâches, au détriment de la bonne marche du greffe municipal. 3.

En résumé, la décision du 28 juin 2001 refusant de reconduire la nomination de la recourante à partir du 1er janvier 2002, bien que fondée matériellement, doit être annulée en raison de la violation par l'autorité intimée des exigences formelles en matière de droit d'être entendu. II

Décision du 29 août 2001 prononçant le renvoi de la recourante pour justes motifs 4.

a) L'art. 14 du statut a la teneur suivante: "La municipalité peut en tout temps licencier un fonctionnaire pour des justes motifs, en l'avisant trois mois à l'avance au moins, si la nature des motifs n'exige pas un renvoi immédiat. Constituent de justes motifs l'incapacité ou l'insuffisance et, de façon générale, toute circonstance qui rend le maintien en fonction préjudiciable à la bonne marche de l'administration et à la bonne réputation de la commune." La résiliation extraordinaire pour justes motifs est prévue tant en droit privé qu'en droit public: la résiliation immédiate au sens de l'art. 337 CO est ainsi le pendant du licenciement par l'administration tel qu'il est prévu en droit public dans le cadre du rapport de travail du fonctionnaire ou de l'employé (Hänni, op. cit., p. 421). Le concept de juste motif implique que, d'après les règles de la bonne foi, le rapport de travail ne peut être poursuivi (TA arrêt GE 95/0039 du 28 novembre 1996; Hänni, op. cit., p. 422); dans le cadre de l'examen des motifs de résiliation, l'administration est tenue toutefois de respecter le principe de la proportionnalité (Hänni, op. cit., p. 422).

b) Le 29 août 2001, la municipalité a licencié la recourante pour justes motifs en invoquant la rupture du lien de confiance. La municipalité relève plus particulièrement que, en raison d'une défiance que la recourante semble nourrir à son égard, celle-ci ne lui aurait pas signalé des dysfonctionnements concernant la gestion de

la caisse communale. L'autorité intimée reproche à la recourante de s'être adressée directement au préfet en lui remettant des documents qui n'auraient pas dû sortir de l'administration communale; elle en déduit que toute collaboration avec la recourante est devenue impossible. La recourante souligne pour sa part qu'elle aurait informé le syndic après avoir constaté courant 1998 des emprunts dans la caisse communale effectués par le secrétaire municipal. En outre, après s'être aperçue que de nouveaux emprunts avaient été effectués nonobstant l'interdiction décidée par la municipalité le 5 octobre 1998, la recourante en aurait informé le boursier communal: ce dernier l'aurait alors rabrouée en lui disant, en substance, qu'elle se mêlait de choses qui ne la regardaient pas. En raison de l'inaction de la municipalité et de l'attitude du boursier, la recourante n'aurait alors pas vu d'autre solution que d'informer le préfet en sa qualité d'autorité de surveillance des communes. c ) Il est essentiellement reproché à la recourante de n'avoir pas informé la municipalité, et plus particulièrement ses nouveaux membres, des manques constatés dans la caisse et de s'être adressée au préfet en fournissant des documents internes à l'administration. Ces agissements peuvent apparaître effectivement relativement graves: tout fonctionnaire est en effet tenu de respecter le secret de fonction (art. 30 du statut) comme aussi de suivre la voie hiérarchique. L'appréciation du comportement de la recourante doit toutefois tenir compte des circonstances particulières du cas d'espèce. Il est ainsi très vraisemblable que la recourante avait informé la municipalité en 1998 des premiers emprunts effectués par le secrétaire municipal, en espérant être formellement déchargée, et qu'elle a été mal reçue lorsqu'elle s'est adressée au boursier communal au moment où de nouveaux emprunts ont été constatés. En outre, on peut admettre que la recourante ait cru de bonne foi qu'elle pouvait s'adresser au préfet dès lors que ce dernier est une autorité officielle investie d'un pouvoir de surveillance sur les communes. Il convient enfin de relativiser la faute commise en prenant en considération les problèmes de santé de la recourante et plus particulièrement la fragilité de l'état psychologique qui était le sien lorsqu'elle a agi. En résumé, si on peut comprendre que la démarche de la recourante ait pu porter atteinte au lien de confiance entre cette dernière et la municipalité, ceci ne justifiait toutefois pas un renvoi avec effet immédiat. Compte tenu du fait que la recourante avait été une employée dévouée et compétente depuis plus de vingt ans ainsi que du contexte très inhabituel dans lequel elle a agi, la mesure prise par la municipalité s'avère disproportionnée: une sanction disciplinaire ponctuelle ou limitée dans le temps (art. 75 ss du statut) aurait mieux convenu aux particularités du cas. On peut au surplus se demander si le fait qu'on invoque une violation fautive des devoirs de fonction n'impliquait pas de passer par une procédure disciplinaire de révocation ( art. 76 lit. h du statut) plutôt que par un renvoi pour justes motifs. Même si, en principe, l'autorité a le choix entre ces deux procédures lorsque la faute commise rend inacceptable une continuation des rapports de service, ceci ne doit pas avoir pour conséquence d'éluder les garanties de procédure propres à la voie disciplinaire (v. Hänni, op.cit. p. 423 et références citées). Or, en matière disciplinaire, le statut communal prévoit des garanties de procédure qui n'existent pas en cas de renvoi pour justes motifs, notamment la faculté de demander un complément d'enquête après avoir été informé par écrit des motifs justifiant la peine disciplinaire (art. 78 du statut). En l'espèce, dès lors que le renvoi pour justes motifs et la révocation disciplinaire s'avèrent tous deux disproportionnés, cette question peut toutefois être laissée ouverte. III Frais et dépens 5. Il résulte des considérants qui précèdent que les recours formés contre les décisions du 28 juin 2001 et 29 août 2001 doivent être admis. S'agissant d'un contentieux relevant de la fonction publique, il n'est pas prélevé d'émolument,

conformément à la pratique du tribunal (voir arrêt TA GE 99/0140 du 23 juin 2000, consid. 3). En outre, il n'est pas alloué de dépens: en effet, si la recourante obtient gain de cause, elle n'a pas consulté de mandataire professionnel. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Les recours sont admis. II. Les décisions attaquées sont annulées. III. Le présent arrêt est rendu sans frais. IV. Il n'est pas alloué de dépens. Lausanne, le 13 novembre 2001/gz Le président:

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