

## **VD\_OMNI GE.2004.0128 vom 18. Juni 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-06-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2004.0128](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2004.0128)

FR: VD\_OMNI GE.2004.0128 du 18 juin 2009

IT: VD\_OMNI GE.2004.0128 del 18 giugno 2009

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ c/Municipalité d'Yverdon-les-Bains | Employé communal licencié, à la suite d'une procédure disciplinaire ouverte à son encontre en raison de la commission d'une infraction pénale au préjudice de la commune-employeur. Recours rejeté. L'employeur, sans avoir procédé selon une procédure exempte de tout reproche, n'a néanmoins pas violé le droit d'être entendu du recourant en lui signifiant son licenciement sans l'avoir entendu préalablement, celui-ci ayant déjà largement pu s'exprimer dans le cadre de l'instruction pénale qui s'était déroulée en parallèle à la procédure disciplinaire. En outre, la décision de licenciement n'était pas arbitraire dans ses motifs (aggravation de l'infraction par le tribunal et rupture du lien de confiance) et proportionnée. Il était en effet difficile pour l'autorité intimée d'opter pour une mesure disciplinaire moins lourde de conséquence alors que le lien de confiance entre les parties était rompu en raison de l'infraction pénale commise et qu'il occupait un poste (garde parc) qui nécessitait un comportement exemplaire (rect: arrêt du 18 juin 2009 et non du 18 juin 2008 comme indiqué par erreur sur l'entête).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) La loi sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA ; RSV 173.36) a été abrogée par l'art. 118 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (ci-après : LPA-VD ; RSV 173.36), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, et applicable aux procédures pendantes devant l'autorité de céans (art. 1 et 92 LPA-VD) dès son entrée en vigueur (art. 117 al. 1 in fine LPA-VD). b) Aux termes de l'art. 92 al. 1 LPA-VD, le Tribunal cantonal, soit la Cour de droit administratif et public (CDAP) (art. 27 du Règlement organique du Tribunal cantonal [ROTC; RSV 173.31.1]) connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. c) D'après l'art. 31 al. 1 aLJPA, le recours s'exerçait par écrit dans les 20 jours dès la communication de la décision attaquée. Les présents recours ont donc été déposés en temps utile. Ils satisfont également aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et

#### **E. 3**

Le recourant conteste deux décisions prises à son encontre par l'autorité intimée, soit celle du 2 septembre 2004 le maintenant à sa fonction de garde parc, en classe salariale 3, et celle du 27 novembre 2006 le licenciant avec effet immédiat du poste précité. Compte tenu du caractère plus grave de cette seconde décision, les effets de la décision du 2 septembre 2004 se retrouvent anéantis, de sorte que, désormais, seul le recours portant sur la décision du 27 novembre 2006 doit être encore traité. A l'appui de son recours contre la décision du 27 novembre 2006, le recourant allègue que celle-ci doit être annulée car elle est entachée d'arbitraire dans son raisonnement et dans son résultat, en ce que la sanction disciplinaire

prise à son encontre est plus forte alors que la sanction pénale finale est plus faible que celle initialement prononcée et en ce que le licenciement est une sanction aux conséquences importantes sur la situation du recourant. Il prétend également que son droit d'être entendu a été violé par l'autorité intimée car il n'a pas pu s'exprimer, ni être assisté de son conseil, lors de la séance du 27 novembre 2006 à l'issue de laquelle on a prononcé son licenciement. Il prétend encore que la décision litigieuse viole le principe de la proportionnalité si on considère que, à la suite de sa condamnation par le juge d'instruction, il a seulement été suspendu, alors qu'il a été licencié postérieurement au jugement rendu par le tribunal de police qui a cependant minoré sa peine.

#### **E. 4**

La Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1<sup>er</sup> Cst). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais maintient en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (cf. ATF 129 I 313, consid. 5.2 et la jurisprudence citée). Le principe de l'autonomie des communes vaudoises découle de l'art. 139 Cst-VD, dont les lettres b et e prévoient que les communes disposent de l'autonomie pour leur administration et en matière d'ordre public. Par ailleurs, il découle de l'art. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (ci-après: LC; RSV 175.11) que l'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales. Selon cette loi, il incombe au Conseil général ou communal de définir le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC), la municipalité ayant la compétence de nommer les fonctionnaires et employés de la commune, de fixer leur traitement et d'exercer le pouvoir disciplinaire (art. 42 ch. 3 LC). La commune est ainsi habilitée à régler de manière autonome les rapports de travail qu'elle noue avec ses fonctionnaires et employés. Dans ce cas, la municipalité dispose d'une grande liberté d'appréciation dans l'organisation de son administration, en particulier s'agissant de la création, de la modification et de la suppression des rapports de service nécessaires à son bon fonctionnement. L'exercice de ce pouvoir est limité par les principes constitutionnels régissant le droit administratif, tel que la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité, l'interdiction de l'arbitraire (ATF 108 Ib 209; Arrêt du Tribunal administratif [TA] GE.2008.0092 et réf. citée).

#### **E. 5**

En cas de renvoi pour de justes motifs qui ne tiennent pas à des faits dépendants de la volonté du fonctionnaire, celui-ci obtient les mêmes prestations que celles prévues à l'article 60, alinéa 2, du présent statut. En pareil cas, la Municipalité peut aussi accepter la démission de l'intéressé au lieu de le renvoyer pour justes motifs, tout en le laissant au bénéfice de ces prestations.

#### **E. 6**

Le recourant conclut à l'annulation de la décision attaquée au motif que son droit d'être entendu aurait été violé par l'autorité intimée. De part la nature formelle de ce droit, ce motif doit être examiné en premier lieu. a) Le droit d'être entendu, tel que garanti par l'art. 29 al. 2 Cst, comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur

son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 5.3; ATF 129 II 497 consid. 2.2; ATF 127 III 576 consid. 2c). Le droit d'être entendu est 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; ATF 118 Ia 104 consid. 3c). En d'autres termes, peu importe que, dans le cas concret, le respect du droit d'être entendu influence le sort de la décision litigieuse sur le fond, c'est-à-dire qu'il puisse ou non conduire l'autorité à modifier sa décision (ATF 126 V 132; ATF 122 II 469 et les réf. citées). La jurisprudence admet certes que le vice de procédure peut être réparé, 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'un plein pouvoir d'examen, revoyant toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie (ATF 126 I 72 consid. 2; ATF 124 II 138 consid. 2d et réf. citées). La réparation en deuxième instance doit toutefois demeurer l'exception, lorsque le vice n'est pas particulièrement grave et peut être pleinement réparé devant l'autorité de recours ou que l'administré y a intérêt, par économie de procédure (ATF 126 V 132 op. cit., consid. 2b). b) En l'espèce, le recourant reproche à l'autorité intimée de l'avoir convoqué dans l'urgence au soir du 27 novembre 2006 pour lui annoncer son licenciement, sans lui laisser l'opportunité, lors de cette séance, de s'exprimer sur son sort, ni d'être assisté de son conseil. L'autorité intimée considère en revanche avoir agi à bon droit, le recourant ayant pu s'exprimer à loisir lors de la procédure pénale qui s'est déroulée en parallèle de la procédure disciplinaire. S'il ne fait pas de doute que l'autorité intimée est loin d'avoir procédé selon une procédure exempte de tous reproches, on ne peut toutefois pas affirmer que le droit d'être entendu du recourant a été violé dans le cas présent. En effet, la procédure disciplinaire dont le recourant a fait l'objet a eu pour particularité de découler d'une dénonciation pénale de l'autorité intimée à l'encontre d'employés communaux, dont le recourant. A la suite de cette plainte pénale, une enquête a été menée, dans le cadre de laquelle le recourant a été entendu à plusieurs reprises et durant laquelle il a pu s'exprimer sur les faits qui lui étaient reprochés. Il a ensuite recouru contre l'ordonnance de condamnation du 11 mai 2006, ce qui lui a à nouveau donné l'occasion de s'exprimer sur les faits litigieux lors d'une audience publique. Ainsi, si l'on peut dire, tout avait déjà été dit par le recourant, de sorte que son droit d'être entendu n'a pas été violé par l'autorité intimée au soir du 27 novembre 2006 lorsqu'elle lui a communiqué sa sanction disciplinaire, soit le licenciement. Infondé, le moyen du recourant doit donc être rejeté.

## **E. 7**

Le recourant reproche encore à l'autorité intimée d'avoir pris une décision arbitraire et non proportionnée. a) Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 132 III 209 consid. 2.1). A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. De plus, pour qu'une décision soit annulée, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; encore faut-il que cette décision soit arbitraire dans son résultat. En outre, il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution – en particulier une autre interprétation de la loi – que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (ATF 132 I 13 consid. 5.1; ATF 131 I 217 consid. 2.1; ATF 129 I 8 consid. 2.1; ATF 2P.46/2006 précité, consid. 4.3). Le principe de la proportionnalité a, quant à lui, pour fonction principale de

canaliser l'usage de la liberté d'appréciation: lorsque la loi laisse à l'autorité le choix entre diverses mesures, sa liberté est restreinte et la sélection orientée par l'exigence d'une adéquation à l'intérêt public poursuivi. Le principe de la proportionnalité se décompose en trois règles: - la règle d'aptitude: le moyen choisi doit être propre à atteindre le but visé; s'il n'y est pas approprié, c'est, le plus souvent, qu'il vise un autre but que celui qui est affiché. - la règle de la nécessité exige qu'entre plusieurs moyens soit choisi celui qui, tout en atteignant le but visé, porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés. - la règle de la proportionnalité au sens étroit met en balance la gravité des effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public. Il ne s'agit pas ici d'évaluer l'intérêt public poursuivi lui-même, mais de déterminer quelle importance la mesure prend dans sa réalisation. Cette troisième règle limite surtout le choix des sanctions administratives et des moyens administratifs de coercition (Moor, Droit administratif, vol. 1: Les fondements généraux, Berne 1994, n. 5.2, pp. 416-424). b) En l'espèce, le recourant voit de l'arbitraire tant dans le raisonnement qu'a tenu l'autorité intimée pour justifier la décision litigieuse que dans le résultat de celle-ci, griefs identiques à ceux soulevés à l'appui de la violation du principe de la proportionnalité. On ne peut nier au recourant qu'à première vue, le raisonnement de l'autorité intimée peut paraître obscure, surtout si on ne s'attache qu'à la lettre des motifs invoqués à l'appui du licenciement. En effet, le jugement rendu par le Tribunal de police de La Broye et du Nord vaudois le 14 novembre 2006 a condamné le recourant pour recel, alors qu'il avait été condamné pour abus de confiance qualifié dans l'ordonnance de condamnation, ce qui allège la gravité de l'infraction. Cependant, il ressort du jugement, dans un passage cité plus haut, que le tribunal a bel et bien aggravé l'infraction (cf. litt. L ci-dessus). C'est ainsi à la lumière de ce passage du jugement que les motifs invoqués par l'autorité intimée doivent être compris. Sur cette base, son raisonnement ne paraît dès lors pas arbitraire. En outre, sans compter le motif de l'aggravation de la condamnation, l'autorité intimée a invoqué que le lien de confiance était rompu avec son employé. Ce motif ne peut également pas être considéré comme arbitraire, surtout si l'on considère que, contrairement à l'ordonnance de condamnation, le jugement rendu après l'a été lors de débats publics, ce qui est nettement moins favorable à l'autorité intimée, l'affaire perdant ainsi son caractère discret. Par ailleurs, cette décision n'a pas violé le principe de la proportionnalité. Une rupture du lien de confiance entre un employeur et son employé, surtout lorsqu'il est la conséquence d'un litige pénal les opposant, ne peut, selon toute vraisemblance que conduire à un licenciement. Certes, cette sanction est la plus sévère dans la liste des sanctions offertes par le règlement communal. Mais, dans le cas d'espèce, choisir cette mesure respecte les trois règles du principe de la proportionnalité énoncées ci-dessus. On ne voit pas comment l'autorité intimée aurait pu opter pour une autre mesure disciplinaire qui impliquait forcément le maintien d'une relation de travail entre les parties, relation impossible à maintenir sans un lien de confiance. En outre, on ne peut nier que la fonction exercée par le recourant impliquait un comportement exemplaire. Il représentait l'autorité et exerçait la force publique. Ainsi, l'autorité intimée ne pouvait décemment pas le maintenir à son poste, ni même le transférer dans un autre service, mesure moins incisive, alors qu'il avait commis des actes pénalement répréhensibles dans l'exercice d'une fonction dont l'essence même est de réprimer de tels actes. Le licenciement était donc, dans le cas présent, compte tenu du poste occupé par le recourant et des infractions pénales commises, le seul moyen pour atteindre le but visé, en préservant les intérêts de l'autorité intimée qui, dans ce cas, devaient primer ceux du recourant. Ainsi, les griefs du recourant doivent à nouveau être rejetés et

avec lui l'entier de son recours.

#### **E. 8**

En conclusion, les recours doivent être rejetés et les décisions confirmées. Suivant la pratique de la cour de céans en matière de contentieux de la fonction publique, il ne sera pas prélevé d'émolument. L'autorité intimée, qui obtient gain de cause et qui a procédé avec un mandataire, a droit à des dépens, fixés à 1'000 francs.

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