

VD_OMNI GE.2004.0181 vom 10. Mai 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-05-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2004.0181

FR: VD_OMNI GE.2004.0181 du 10 mai 2005

IT: VD_OMNI GE.2004.0181 del 10 maggio 2005

Regeste

X. _____ /Municipalité de Lausanne | Ambulancier qui se voit reprocher à juste titre deux fautes professionnelles sur un espace temps d'un mois (refus de mission, puis refus d'obtempérer au médecin); avant de conclure à la rupture des relations de confiance au point de ne plus pouvoir exiger la continuation des rapports de service, la municipalité devait respecter le règlement communal sur la fonction publique et notifier formellement un avertissement à l'intéressé.

Erwägungen

E. 1

RPAC énonce les sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées, les plus graves étant la mise au provisoire, avec ou sans déplacement ou réduction de traitement, respectivement la révocation ; l'art. 29 al. 1 précise que ces deux sanctions ne peuvent être prononcées qu'en cas de faute grave ou d'infractions répétées. aa) La responsabilité disciplinaire a la même finalité que les obligations de service elles-mêmes, à savoir assurer le bon fonctionnement de l'appareil administratif ; dès lors, les mesures disciplinaires servent soit, par la révocation, à exclure de la fonction publique celui qui se montre incapable d'en respecter les règles, soit, par une sanction moins sévère qui prend le caractère d'un amendement, à adopter un comportement conforme aux exigences du service public (cf. Moor, op. cit., n° 5.3.5.1). L'autorité peut opter pour la sanction qui lui paraît la mieux appropriée aux circonstances du cas d'espèce ; elle exerce son choix à cet égard au bénéfice d'une grande liberté d'appréciation et n'est tenue que par l'interdiction de l'arbitraire et le principe de proportionnalité (ibid., n° 5.3.5.3). Sa décision ne peut être prise qu'à l'issue d'une procédure disciplinaire, durant laquelle l'intéressé doit être entendu, consacrée ici par les articles 30 et ss RPAC. bb) Même s'ils conduisent au même résultat pratique, le renvoi pour justes motifs et la révocation disciplinaire sont des mesures distinctes tant par la nature des motifs pouvant les justifier que par les procédures permettant de les appliquer. Elles sont incompatibles en ce sens que l'autorité communale doit choisir l'une d'entre elles et, parfois, ce choix est limité par des dispositions réglementaires expresses indiquant que lorsque les faits invoqués constituent ou impliquent une faute de service seule la voie disciplinaire reste ouverte (v. arrêts GE 1996.0061 du 31 octobre 1996, in RDAF 1997 I 79 ; GE 1993.0014 du 17 mai 1993). Tel n'est cependant pas le cas à Lausanne. Cela étant, les communes sont habilitées à réglementer de manière autonome, par dispositions spéciales de droit public, les rapports de travail qu'elles nouent avec leurs employés. Elles disposent à cet égard d'une grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de leur administration et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires au bon fonctionnement de celle-ci (donc d'exercer ou de pas exercer une action disciplinaire), questions relevant très largement de l'opportunité et échappant dès lors au contrôle du

Tribunal administratif (v. ATF 2P.177/2001 du 9 juillet 2002 ; TA, v. arrêts GE 2004.0042 et GE 2004.0014, déjà cités). En d'autres termes, comme la distinction entre une mesure disciplinaire et une mesure administrative ne repose pas exclusivement sur le critère du comportement subjectivement fautif, l'autorité compétente peut décider selon des motifs d'opportunité si elle veut éviter une mesure disciplinaire, bien que les conditions en soient remplies, et satisfaire aux exigences du service en se limitant à adopter une mesure administrative, tel que le déplacement ou une autre modification des rapports de service (v. arrêt GE 2000.0088 du 24 novembre 2000). Cependant, en raison des principes de la nécessité et de la proportionnalité, elle se doit d'examiner si une modification des rapports de service ne suffit pas à atteindre le but recherché (cf. JAAC 60, ch. 8, consid. 4; 61, ch. 28, consid. 4). cc) Il ressort de qui précède que la commune est donc habilitée à choisir la procédure qui lui paraît la plus adéquate. Ainsi, il a été jugé que la conversion par le tribunal du renvoi d'un fonctionnaire pour justes motifs en déplacement de fonction au sens des dispositions statutaires communales, relevait de l'opportunité et échappait au pouvoir d'examen du Tribunal administratif (v. ATF 2P.311/1996 et 2P.236/1997 du 29 décembre 1997, consid. 5d/dd). 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 ; elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (cf. Knapp, op. cit., n° 161 et ss). 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 (Tribunal administratif, arrêts GE 1996.0061, déjà cité ; GE 1992.0133 du 16 avril 1993 ; GE 1992.0017 du 25 septembre 1992). 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, cons. 2). De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat. Il n'y a en outre pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (v. ATF 2P.301/2000, déjà cité, dans lequel il a été confirmé que le Conseil d'Etat n'avait pas l'obligation, bien que le statut le lui permette, d'ordonner, au lieu de la cessation des fonctions, le déplacement à un autre poste). 2. La mesure prise en l'occurrence est particulièrement lourde de conséquence puisque le recourant ne peut plus travailler dans sa profession pour la Commune de Lausanne. Même s'il ne remet cependant pas en cause la procédure choisie par la municipalité, le tribunal examine cette question d'office ; ainsi, s'il apparaît que la municipalité intimée a outrepassé son pouvoir d'appréciation en n'optant pas pour une procédure disciplinaire, la décision pourrait être annulée. On relève que l'autorité intimée a, initialement, ouvert une procédure disciplinaire après avoir pris connaissance des événements du 4 février 2004 (cf. lettre du 19 février 2004 de la municipale Doris

Cohen-Dumani au recourant) ; découvrant les événements du 2 mars 2004, elle y a finalement renoncé pour instruire sur les motifs lui permettant, le cas échéant, de licencier le recourant (cf. lettre du 11 mars 2004). Le recourant conteste en revanche la réalisation in casu de justes motifs susceptibles d'entraîner son licenciement. On examinera par conséquent d'abord si les conditions d'un renvoi pour justes motifs étaient réunies in casu ; c'est seulement dans l'hypothèse où il y répondra par la négative que la question de l'ouverture d'une procédure disciplinaire pourrait éventuellement se poser (v. arrêt GE 1998.0141, déjà cité). a) Au préalable, on ne suivra pas le recourant lorsqu'il fait valoir l'absence de motivation de la décision attaquée et invoque sa nullité. La décision attaquée ne fait que confirmer la décision de principe du 29 juillet 2004 ; or, celle-ci se réfère à la procédure ouverte à l'encontre du recourant et notamment au procès-verbal de la séance du 18 juin 2004. Le recourant a été informé à cette occasion de ce que les justes motifs signalés dans le procès-verbal en question avaient été retenus. Il ne saurait sérieusement soutenir qu'il ignore les raisons invoquées par la municipalité à l'appui de sa décision et ce moyen ne saurait être accueilli. Cela étant, il reste que la solution choisie en l'occurrence par la municipalité et consistant à renvoyer au contenu d'un procès-verbal n'est guère heureuse ; on peut en effet sérieusement se demander si toutes les objections évoquées par l'intéressé lors de la séance en question ont été traitées par la municipalité. b) La décision de la municipalité intimée se fonde en premier lieu sur un motif objectif, à savoir le retrait - irrévocable - par le médecin-conseil de la délégation d'actes médicaux ; on se réfère à cet égard à la correspondance du Dr Randin du 24 juin 2004. Pour la municipalité, ce retrait constituerait un empêchement objectif et dirimant pour le recourant d'exercer la profession d'ambulancier pour laquelle il a été engagé et le mettrait en demeure fautive d'avoir à fournir sa prestation. Ses représentants ont exposé en audience que tous les ambulanciers diplômés du service d'urgence de la Ville étaient au bénéfice d'une telle délégation ; il n'est donc pas possible de maintenir les rapports de service avec un ambulancier auquel cette délégation est retirée, a fortiori de façon définitive. aa) L'art. 129 de la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique (ci-après : LSP) prévoit ce qui suit : « L'activité de l'ambulancier consiste à : a. effectuer les transports primaires et secondaires de personnes, avec l'aide d'un chauffeur-ambulancier ; b. évaluer ou apprécier, dans les limites de ses compétences, l'état physique et psychique des personnes à transporter ; c. prendre, dans les limites de ses compétences, les mesures propres à maintenir ou rétablir les fonctions vitales avant l'intervention du médecin. Les actes mentionnés sous lettres b) et c) sont autorisés en dérogation à l'article 94, lettre a) et sous réserve de l'accord préalable du médecin-conseil du service d'ambulances. (...) » En d'autres termes, l'ambulancier peut être amené à effectuer un certain nombre d'actes médicaux, en dérogation au principe selon lequel seul le médecin a cette qualité (art. 94 let. a LSP), pour autant qu'il bénéficie de l'accord du médecin-conseil du Service d'ambulances. bb) La difficulté consiste ici à qualifier la nature juridique de l'accord du médecin-conseil, exigé à l'art. 129 al. 2 LSP. Cette question se pose d'ailleurs aussi bien en présence d'une compagnie privée d'ambulances, que dans le cas d'un service d'ambulances public ; il n'est toutefois pas exclu que les réponses diffèrent. Dans la seconde hypothèse, le médecin-conseil peut apparaître comme un consultant extérieur, voire un expert, chargé de donner à l'autorité en quelque sorte un préavis ; force est alors de relever que l'autorité ne devrait pas être liée par cet avis d'expert. On pourrait également admettre que le médecin-conseil revêt le rôle d'un organe spécialisé de l'autorité dont dépend le service public d'ambulances, auquel cas l'accord dont il est question ici devrait être considéré

comme une décision fondée sur le droit public (et partant être susceptible de recours en tant que telle). Il en résulterait en outre que celle-ci ne pourrait pas être prise – sous réserve d’urgence – sans respecter des garanties essentielles de procédure (tel le droit d’être entendu). On renoncera dans le cas d’espèce à trancher de manière définitive la question de la qualification de l’ « accord » prévu à l’art. 129 al. 2 LSP. En effet, supposé admis que l’accord du médecin-conseil porte sur une question de fait (à savoir l’aptitude ou non de l’intéressé à accomplir ses fonctions), il apparaît clair que la municipalité, puis le Tribunal administratif ne sont pas liés par le constat du médecin, dont le bien-fondé doit assurément être vérifié par l’autorité de première instance, puis contrôlé en seconde instance. Le résultat est le même, dans l’hypothèse où l’accord en question est qualifié de décision (cas échéant incidente) ; celle-ci pourrait alors être contestée, soit par un recours immédiat, soit par un pourvoi dirigé contre la décision finale (le renvoi pour justes motifs). En d’autres termes, c’est à tort que l’autorité intimée se réfugie derrière le retrait de la délégation prononcée de manière irrévocable par le médecin-conseil du service d’ambulances lausannois. D’ailleurs, dans le cas contraire, cela reviendrait à tenir pour objectif une circonstance – à savoir le comportement incriminé au recourant -, alors qu’il s’agit ici bien plutôt de « faits dépendants de la volonté du fonctionnaire » au sens de l’art. 71 al. 2 RPAC. Il est en effet clair que le retrait de la délégation prononcée en l’espèce résulte des fautes reprochées à l’intéressé lors de l’intervention du 3 mars 2004 (voir aussi lors de l’incident du 4 février précédent). cc) On ne saurait en conséquence suivre la municipalité lorsqu’elle voit dans le retrait de l’accord du médecin-conseil une simple circonstance de fait et, partant, un élément objectif justifiant à lui seul le renvoi. c) La décision attaquée repose cependant sur un autre motif, la violation grave par le recourant de ses devoirs de service, tant lors des événements du 4 février 2004 que lors de ceux survenus le 2 mars 2004. La municipalité soutient que le lien de confiance est irrémédiablement rompu, de telle sorte que l’on ne peut plus exiger de sa part la continuation des rapports de service. aa) La municipalité fait valoir en premier lieu que ces événements ne sont pas isolés et invoque, dans ses écritures, le contenu du dossier du recourant. Pour elle, le recourant aurait une conception plutôt fantaisiste de la manière de remplir ses obligations et n’aurait jamais voulu se « fondre dans le moule » du groupe, afin de respecter les règles de fonctionnement d’un service d’urgences efficace. Il est vrai que plusieurs notes font état de plaintes récurrentes - voire même justifiées - de collègues et de supérieurs à l’encontre du recourant. On constate néanmoins qu’aucune de ces plaintes n’a été jugée sérieuse pour retenir l’attention de ses supérieurs au cours des entretiens annuels et réguliers d’évaluation. Au contraire, on retire des procès-verbaux que le recourant a donné globalement satisfaction à son employeur. Il est vrai cependant que l’on note certaines difficultés du recourant, comme le relève la municipalité, à gérer l’état de tension constante, inhérent à la profession d’ambulancier ; ces carences ont été soulignées fin 2002 et fin 2003. Il n’y a donc pas lieu de s’attarder davantage sur le moyen fondé sur le comportement du recourant antérieur aux deux événements de l’hiver 2004. bb) On prendra tout d’abord chaque événement de façon isolée. En refusant, le 4 février 2004, la mission qui lui avait été confiée par la centraliste du 144, le recourant a commis une faute grave, totalement incompatible avec sa fonction d’ambulancier. Le recourant, par ses tergiversations réitérées et ses plaisanteries d’un goût douteux, a contraint la centraliste des appels d’urgence à confier une mission à une autre équipe, ce alors qu’il se trouvait à proximité des lieux d’où l’on réclamait une ambulance pour un patient inanimé (v. sur ce point l’art. 5 RUPH). Du reste, il ne s’est pas étendu outre mesure sur cet événement et, en audience, a lui-même admis sa responsabilité. Un tel

comportement incroyablement désinvolte de la part d'un professionnel de la santé aurait pu se révéler lourd de conséquences pour l'état de la personne qui réclamait une ambulance. On a vu plus haut que l'instruction avait pour l'essentiel porté sur le second événement, celui du 2 mars 2004 ; en effet, le recourant conteste que son comportement soit en l'occurrence constitutif d'une faute professionnelle. Son collègue A._____ a partagé cette impression en audience, en dépit du contenu de son rapport du 28 mai 2004 ; du reste, ce dernier est, au cours de sa déposition, revenu sur une bonne partie des explications qu'il avait données par écrit à ses supérieurs. On retiendra donc surtout le témoignage de la Dresse C._____, médecin du SMUR. On en retire que les conditions dans lesquelles s'est faite l'intervention sur une patiente en arrêt cardio-respiratoire étaient assez floues. Il n'est guère possible en effet, faute d'éléments probants, de retenir à la charge du recourant que la qualité des massages qu'il a lui-même prodigués, alors qu'il avait pris le relais de son collègue A._____, était inefficace ou laissait à désirer, ni par conséquent, qu'il a refusé d'améliorer la qualité de ses massages, comme cela lui était demandé. Comme on l'a vu ci-dessus, le rapport graphique du défibrillateur ne permet pas d'attribuer à l'un ou à l'autre des ambulanciers intervenus la responsabilité de la mauvaise qualité des massages prodigués. Or, c'est pourtant ce qui a été reproché principalement au recourant, tant par la municipale Doris Cohen-Dumani au cours de l'audition du 18 juin 2004 (on se réfère à cet égard au procès-verbal d'audition, p. 2, à teneur duquel le rapport graphique est attribué au recourant au moment où la courbe est considérée comme non satisfaisante) que par le Dr Jean-Pierre Randin dans sa réponse du 24 juin 2004 (ce dernier retient la mauvaise exécution du massage cardiaque externe). En revanche, l'équipe X._____-A._____, arrivée la première sur les lieux, semble avoir accordé au demeurant autant d'importance à l'analyse du défibrillateur qu'au massage, alors que la Dresse C._____ s'est rendue compte qu'il fallait avant tout poursuivre le massage, cette analyse lui paraissant superfétatoire. Il ressort sans ambiguïté aucune de la déposition de la Dresse C._____ qu'à un moment donné, le recourant n'a pas satisfait à la demande qui lui a été faite par le médecin de reprendre les massages prodigués sur une patiente inconsciente, au lieu de poursuivre l'analyse du défibrillateur. Constatant peu après que le recourant n'obéissait pas à ses ordres et continuait dans une démarche d'analyse parue superfétatoire à ses yeux, la Dresse C._____ a même brusqué celui-ci pour prendre sa place et reprendre elle-même les massages. Ce reproche-ci est par conséquent bien fondé. Du reste, les trois intervenants entendus comme témoins s'accordent à dire que cela a engendré une certaine tension dans l'équipe, ce que A._____, qui s'était absenté quelque instant, n'a eu aucune peine à percevoir à son retour. Force est ainsi de retenir que le recourant, en ne donnant pas suite à l'injonction du médecin du SMUR, aurait pu compromettre la mise en place des mesures propres à maintenir ou rétablir les fonctions vitales, cela même si les médecins ont exclu tout lien de causalité entre le décès de la patiente et les manquements du recourant. Cette attitude, une fois encore empreinte d'une certaine désinvolture, a choqué la Dresse C._____, suffisamment pour l'inciter à se confier au Dr K._____. Sur ce point, on peut donner raison au Dr Randin lorsque ce dernier a relevé que le recourant avait pris en l'espèce des libertés avec le protocole à respecter en la matière. Là encore, ce comportement constitue une faute grave, incompatible avec la fonction d'ambulancier ; on doit en effet attendre de celui-ci qu'il donne suite, sans désespérer, aux injonctions qui lui sont faites par le médecin du SMUR, même s'il ne partage pas l'analyse de celui-ci. Du reste, les ambulanciers, s'ils doivent collaborer avec le médecin - et réciproquement -, demeurent néanmoins ses subordonnés ; cela ressort implicitement des chiffres 9.3 et 9.4

des directives qui leur sont applicables. On peut se demander si le recourant porte l'entière responsabilité de son comportement où s'il peut invoquer un facteur susceptible d'exonérer, voire d'atténuer, cette responsabilité. Il a été rappelé les difficultés rencontrées par le recourant à gérer son stress ; à cela s'ajoute les aléas de sa vie privée. Au demeurant, il n'a pas trouvé la force nécessaire à lutter contre ces facteurs de tension et à se concentrer sur l'exercice de sa profession, ce que confirment les certificats médicaux délivrés par les praticiens du DUPA. cc) Par son comportement, le recourant a, à deux reprises, violé les directives de la profession sur les points, au demeurant essentiels, susrappelés (plus particulièrement les chiffres 7.1, 9.1, 9.3 et 9.4). Dans le premier cas, il a refusé de donner suite à une mission qui lui a été confiée d'intervenir à proximité pour une urgence et, dans le second cas, a failli compromettre, en n'obéissant pas au médecin du SMUR, la mise en place de mesures propres à maintenir ou rétablir les fonctions vitales (cela même si, d'un point de vue médical, le décès de la patiente n'est pas à mettre en relation avec son attitude), soit un comportement susceptible de compromettre gravement la réussite de la mission confiée à son équipe et à celle du SMUR. Il apparaît d'emblée au tribunal que le premier des deux événements est constitutif d'une faute professionnelle nettement plus grave que le second. Cela étant, l'autorité intimée ne démontre pas encore que la continuation de l'activité devenait impossible à la suite de cette première faute. Du reste, l'autorité intimée, sur proposition du médecin-conseil, s'apprêtait à notifier un simple blâme écrit au recourant, lorsque le second événement, survenu entre-temps, a été porté à sa connaissance. Or, ce second événement s'est déroulé, on l'a vu, dans des circonstances plus floues, au demeurant beaucoup moins nettes que celles résultant des reproches initialement émis par l'autorité intimée à l'encontre du recourant. On retient néanmoins que le recourant a commis une nouvelle faute professionnelle en refusant d'obtempérer à l'injonction du médecin. Sans doute cette faute, prise isolément, apparaît comme moins grave que la faute précédente ; elle ne saurait à elle seule justifier la cessation des rapports de service. Elle succède cependant, à un mois d'intervalle, à un premier contexte de faits fautifs au cours duquel la désinvolture du recourant a déjà été relevée. dd) Il reste qu'aucun avertissement n'a formellement été notifié au recourant entre le 4 février et le 2 mars 2004. Or, avant de conclure, à l'issue du second événement, à la rupture de la relation de confiance que la Commune de Lausanne doit avoir en ses ambulanciers professionnels, au point de ne plus pouvoir exiger la continuation des rapports de service avec le recourant, l'autorité intimée devait observer la règle prescrite à l'art. 71 al. 2 RPAC. On ne se trouve en effet pas confronté en l'occurrence à des circonstances telles que l'autorité intimée était fondée à renoncer à l'avertissement préalable, prévu par le statut en vigueur, de l'ouverture d'une procédure de renvoi en cas de récidive. La nature des motifs invoqués n'exigeait pas un départ immédiat du recourant ; l'autorité intimée ne l'a du reste jamais soutenu, même si cela paraît sous-jacent dans le retrait irrévocable par le Dr Randin de la délégation d'actes médicaux. Au surplus, aucun élément du dossier ne permet de retenir qu'une telle mesure aurait de toute façon été sans effet sur le comportement du recourant et qu'une décision ayant des conséquences immédiates s'imposait au contraire (v. par comparaison ATF 2P.301/2000, déjà cité). Sans doute, le recourant faisait déjà l'objet d'une enquête disciplinaire, à la suite de son refus de mission du 4 février 2004, lorsqu'il a refusé, lors de l'intervention du 2 mars 2004, d'obtempérer aux injonctions de la Dresse C._____. Il est hâtif cependant d'assimiler l'ouverture d'une première procédure à un avertissement formel ; tout au plus, cela pourrait constituer une mise en garde. Il est certain qu'une nouvelle faute professionnelle grave commise nonobstant une mise en garde est,

objectivement, susceptible de rompre la relation de confiance entre les parties, dans la mesure où elle démontre que le fonctionnaire n'entend pas modifier son comportement à l'avenir. L'instruction ne permet cependant pas d'aboutir in casu à une conclusion de ce genre ; en effet, la faute qui doit être reprochée au recourant, outre le fait qu'elle ne paraît pas aussi grave que le refus de mission du 4 février 2004, s'est déroulée dans des circonstances beaucoup moins nettes. Dans ces conditions, l'autorité intimée ne pouvait s'affranchir des dispositions statutaires en prononçant le renvoi du recourant, sans lui avoir notifié au préalable un avertissement, afin de lui donner concrètement la possibilité de modifier son comportement. 3. Les considérants qui précèdent conduisent le tribunal à admettre le recours et à annuler la décision attaquée. Aucun émolument d'arrêt ne sera perçu, ainsi qu'il est d'usage en matière de contentieux de la fonction publique communale. Dans la mesure où il a obtenu gain de cause avec l'assistance d'un conseil, le recourant se verra en revanche allouer des dépens.

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