

VD_OMNI GE.2005.0111 vom 29. Dezember 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-12-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0111

FR: VD_OMNI GE.2005.0111 du 29 décembre 2005

IT: VD_OMNI GE.2005.0111 del 29 dicembre 2005

Regeste

X. /Municipalité de 1. _____ | Refus de procéder aux mesures d'instruction complémentaires requises par le recourant; l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion.

Erwägungen

E. 1

a) Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, mais dans lesquels il lui laisse une liberté de décision relativement importante (ATF 124 I 223 consid. 2b p. 226/227 et les arrêts cités). Il suffit que cette liberté puisse s'exercer non pas dans un domaine entièrement réservé à la commune, mais dans l'accomplissement des tâches particulières qui sont en cause quelle que soit leur base juridique (ATF 124 I 223 consid. 2b in fine p. 227 et les arrêts cités). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans un domaine concret sont déterminées en règle générale par la constitution et la législation cantonales, exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 119 Ia 285 consid. 4b p. 294 et les arrêts cités). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut se plaindre tant des excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que de la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière. En droit vaudois, le principe de l'autonomie communale découle de l'art. 139 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003, en particulier dans l'administration de la commune (let. b). L'article 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC) détermine les attributions et les tâches propres des autorités communales, parmi lesquelles se trouve l'organisation de l'administration communale (art. 2 al. 2 let. a LC). Selon l'art. 4 al. 1 ch. 9 LC, le conseil général ou communal délibère sur le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération. D'après l'art. 42 ch. 3 LC, entrent dans les attributions de la municipalité la nomination des fonctionnaires et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire. On peut en déduire que les communes vaudoises jouissent de l'autonomie nécessaire pour régler sur une base de droit public les rapports de travail de leurs fonctionnaires (arrêt du Tribunal fédéral dans la cause 1P.227/1999 du 29 juin 1999). Ainsi, une autorité communale doit disposer de la plus grande liberté d'appréciation pour l'organisation de son administration et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires au fonctionnement de celle-ci. C'est en effet aux communes qu'il incombe d'employer de façon rationnelle le personnel existant. b) Le « déplacement » ou le licenciement d'un fonctionnaire apparaît sous trois aspects institutionnels différents. Il

peut d'abord consister en une peine disciplinaire, dont l'application suppose une infraction soit intentionnelle, soit par négligence ou imprudence, aux devoirs de service (cf. art. 56 du Statut du personnel de la Ville de 1. _____ ; ci-après : le statut). L'art. 57 du statut prévoit différentes peines, dont le déplacement dans une autre fonction avec ou sans réduction de traitement. La procédure est définie à l'art. 59 du statut en ces termes : « Les peines disciplinaires sont prononcées par la Municipalité. Avant toute décision, il est procédé à une enquête administrative par une délégation composée du Syndic, du Municipal et du Chef de Service dont dépend le fonctionnaire fautif. Au cours de cette enquête, l'intéressé est appelé à se justifier ; il peut se faire assister. Le fonctionnaire peut demander à être entendu par la Municipalité, en se faisant cas échéant assister, avant qu'elle ne délibère de son cas et prononce la sanction. Celle-ci est communiquée séance tenante à l'intéressé puis lui est confirmée par écrit en faisant état des motifs la justifiant. Lorsque la Municipalité le juge indispensable, elle peut suspendre pendant la durée de l'enquête le fonctionnaire en cause ; dans ce cas, elle fixe la durée de la suspension du traitement. La Municipalité peut confier l'enquête à une personne indépendante de l'administration communale ». Ensuite, un fonctionnaire peut être licencié pour de justes motifs ; constituent de justes motifs l'incapacité ou l'insuffisance et, de façon générale, toutes circonstances qui rendent le maintien en fonction préjudiciable à la bonne marche ou à la bonne réputation de l'administration (cf. art. 12 du statut ; également art. 61 de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud ; ci-après : loi sur le personnel). Enfin, le déplacement à une autre fonction est admissible (déplacement non disciplinaire), même en l'absence de toute faute, lorsqu'une réorganisation entraîne une modification profonde du cahier des charges ou une suppression du poste, ou encore lorsque l'organisation du travail et les besoins du service l'exigent (cf. art. 21 let. b et c de la loi sur le personnel); les nouvelles tâches doivent toutefois répondre aux aptitudes du fonctionnaire et en principe, ce transfert n'entraîne aucune réduction de traitement (cf. art. 21 al. 2 de la loi sur le personnel). Le Tribunal fédéral a jugé que dans cette dernière hypothèse, l'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration l'emportait sur l'intérêt privé du fonctionnaire au maintien de sa position actuelle, tout au moins lorsque la fonction qui lui est proposée correspondait à ses capacités et à sa formation, et que le déplacement n'entraînait pas pour lui des conséquences préjudiciables à d'autres points de vue. Il n'en irait autrement que si une disposition expresse prévoyait le droit du fonctionnaire à l'exercice de la fonction pour laquelle il a été nommé (ATF 93 I 694 consid. 4 ; cf. également arrêt TA GE 2000/0088 du 24 novembre 2000). L'autorité ne doit toutefois pas procéder à un déplacement non disciplinaire qui équivaldrait à une sanction déguisée, dans le but d'éviter les désagréments d'une procédure disciplinaire (cf. JAAC vol. 35, n° 22 p. 69). c) L'autorité intimée a opté pour le déplacement non disciplinaire du recourant à une autre fonction qui correspond à ses aptitudes, sans réduction de traitement. Le statut prévoit une telle éventualité, mais à titre de peine disciplinaire (art. 57 ch. 5). Le texte du statut ne régleme pas le déplacement non disciplinaire, mais une telle mesure trouve de toute manière son fondement dans le fait qu'il incombe aux autorités administratives, responsables du bon fonctionnement des branches de leur administration, d'employer de façon rationnelle le personnel existant (cf. arrêt TA GE 2000/0088 du 24 novembre 2000) et elle répond à un objectif d'intérêt public. Le seul danger qui pourrait résulter du choix d'un tel déplacement serait l'utilisation de cette mesure dans le but d'éviter les contraintes d'une procédure disciplinaire, par le prononcé d'une sanction déguisée. Or, en l'espèce, ce danger doit être écarté, puisqu'une enquête administrative a de toute manière été menée, dans le respect des exigences posées à l'art. 59

du statut. En effet, le recourant a été entendu par l'autorité intimée le 10 mars 2005 et le 19 avril 2005 ; un délai lui a ensuite été imparti pour se déterminer sur l'engagement d'un nouveau chef de service et son déplacement sans modification de traitement. Les motifs de la prise de position de l'autorité intimée ont été rappelés au recourant, les pièces produites lors de la séance tenue par l'autorité intimée le 4 avril 2005 lui ont été transmises en copies et il lui a été précisé que l'ensemble du dossier administratif était disponible. Enfin, une séance a encore eu lieu le 6 juin 2005 au cours de laquelle le recourant a pu faire valoir son point de vue. Il est ainsi inexact de prétendre que « l'autorité intimée réduit de manière drastique la portée des garanties procédurales offertes à un fonctionnaire dans le cadre d'une procédure disciplinaire ». Le recourant a disposé au contraire à plusieurs reprises de la possibilité de s'exprimer, alors que l'art. 59 du statut n'en prévoit pas autant. L'autorité intimée n'a ainsi nullement tenté de contourner les règles relatives à la procédure disciplinaire, puisqu'elle a suivi une procédure comparable avant de rendre sa décision du 6 juillet 2005, et elle disposait donc de la possibilité de prononcer un déplacement non disciplinaire. Un déplacement non disciplinaire peut notamment se justifier lorsqu'une réorganisation entraîne une modification profonde du cahier des charges ou une suppression du poste, ou encore lorsque l'organisation du travail et les besoins du service l'exigent ; les nouvelles tâches doivent répondre aux aptitudes du fonctionnaire et en principe, ce transfert n'entraîne aucune réduction de traitement. En l'espèce, l'enquête menée par l'autorité intimée a permis de constater que le département dans lequel le recourant est actif nécessite une profonde restructuration. De graves lacunes dans la gestion du Service des finances ont été relevées depuis de nombreuses années et leur origine provient essentiellement de deux éléments mis en évidence par la fiduciaire B. _____ dans son rapport d'expertise du 15 février 2005 : le manque de compétences du recourant en matière financière d'une part, et d'autre part, son sens des responsabilités peu prononcé. Ce rapport énonce que l'engagement d'un nouveau responsable en charge du département des finances serait une solution envisageable. Il est d'ailleurs faux de prétendre que le recourant n'a pu se déterminer sur les conclusions formulées par l'expert ; en effet, une séance a été tenue le 10 mars 2005, au cours de laquelle lecture a été donnée dudit rapport. Le recourant s'est alors contenté de nier en bloc les problèmes soulevés. Pourtant, ses compétences sont clairement devenues insuffisantes pour assurer une gestion efficace de son service et un manque d'intérêt porté à son activité a été constaté. Il n'a pas su ou pas voulu s'adapter aux changements qui ont eu lieu dans son domaine. L'organisation du travail et les besoins du service exigent ainsi la mise en œuvre d'un déplacement non disciplinaire. La décision attaquée n'est donc pas fondée sur des motifs de nature disciplinaire mais elle repose sur l'inadéquation du recourant au poste occupé jusqu'alors, tel qu'il l'a été constaté dans le rapport d'expertise. Pour le surplus, la nouvelle fonction correspond à ses aptitudes, sans porter atteinte à la considération à laquelle il peut raisonnablement prétendre. En effet, la liste descriptive des tâches que le recourant sera amené à effectuer démontre qu'il n'occupera pas une fonction subalterne. Il continuera à bénéficier d'une position importante au sein de l'administration communale, en particulier dans le domaine comptable et dans celui du contentieux. Les nouvelles tâches attribuées répondent aux aptitudes du recourant et son transfert n'entraîne aucune réduction de traitement. L'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration l'emporte dès lors sur l'intérêt privé du recourant à voir sa position actuelle maintenue. La décision attaquée est ainsi justifiée et elle est conforme au principe de la proportionnalité. d) S'agissant des mesures d'instruction complémentaires requises par le recourant, il faut rappeler à cet égard que, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al.

2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (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 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 ; ATF 126 I 15 ; ATF 124 I 49 et les réf. cit.). En particulier, le droit de faire administrer des preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428). L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les arrêts cités ; 122 V 157 consid. 1d p. 162 ; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505). En l'espèce, les éléments figurant au dossier suffisent à former la conviction du tribunal sur le bien-fondé de la décision attaquée. L'audition du recourant et de divers témoins, et la mise en œuvre d'une seconde expertise n'apporteraient pas davantage de paramètres pour apprécier la situation de ce dernier. Les pièces produites établissent de manière suffisante que le recourant n'était pas en mesure d'assumer de manière satisfaisante la totalité des charges liées à sa fonction, notamment en matière de planification financière et de procédure budgétaire.

E. 2

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. Suivant la pratique du tribunal en matière de contentieux de la fonction publique, il ne sera pas prélevé d'émolument, ni alloué de dépens à la collectivité publique qui obtient gain de cause (décision de la Cour plénière du 30 juin 2000).

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