

VD_OMNI GE.2005.0190 vom 12. Juli 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-07-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0190

FR: VD_OMNI GE.2005.0190 du 12 juillet 2006

IT: VD_OMNI GE.2005.0190 del 12 luglio 2006

Regeste

C. _____, B. _____, A. _____/Municipalité de Montreux | Exception à l'exigence d'un intérêt actuel au recours : le fonctionnaire communal qui a reçu une sanction disciplinaire a quitté, en cours de procédure, le service de la commune, de sorte que le recours dirigé contre la sanction a en principe perdu son objet. Il existe toutefois un intérêt à la constatation de l'illicéité de la sanction, justifiant d'entrer en matière.

Erwägungen

E. 1

Les trois recours sont formés par des personnes différentes, mais représentées par le même mandataire, et dirigés contre des décisions identiques rendues dans le même complexe de fait. Il convient par conséquent de joindre les causes GE.2005.0190, GE.2005.0191 et GE.2005.0192, et de statuer par un seul arrêt.

E. 2

Aux termes de l'art. 37 al. 1 LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. a) La formulation de l'art. 37 al. 1 LJPA correspond à celle des art. 103 let. a OJ et 48 PA; elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces deux dispositions (cf., en dernier lieu, l'arrêt GE.2005.0145 du 3 février 2006, et les références citées). Selon la jurisprudence fédérale, l'intérêt digne de protection peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matériel ou autre (ATF 131 V 298 consid. 3 p. 300; 130 V 196 consid. 3 p. 202/203, 514 consid. 3.1 p. 515, et les arrêts cités). Pour que des effets concrets de la décision constituent une atteinte propre à léser un intérêt digne de protection, il faut un préjudice porté de manière immédiate à la situation personnelle du recourant (ATF 125 V 339 consid. 4a p. 343; 124 II 499 consid. 3b p. 504/505; 123 II 376 consid. 2 p. 378/379, et les arrêts cités). L'intérêt actuel et pratique doit perdurer jusqu'au moment où il est statué sur le recours, faute de quoi ce dernier est déclaré sans objet (ATF 128 II 34 consid. 1b p. 36; 123 II 285 consid. 4 p. 287; 118 Ib 356 consid. 2a p. 359; 111 Ib 182 consid. 2a p. 184/185 ; cf. également la décision rendue le 4 janvier 2001 par la Commission de recours du Département fédéral de l'économie, JAAC 65.118, consid. 1.2). c) En tant que destinataires de la sanction litigieuse, les recourants disposaient d'un intérêt digne de protection à son annulation, au moment où les recours ont été formés. Cet intérêt a perduré s'agissant de

B._____. Pour ce qui concerne A._____. et C._____, il a disparu en cours de procédure, dès le 28 février 2006, date à laquelle est devenue effective la cessation des rapports de fonction les liant la Municipalité, à la suite de leur démission (cf. art. 78 du Règlement). Aux termes de l'art. 84 al. 2 du Règlement, l'avertissement constitue la condition préalable, en cas de récidive, à l'ouverture d'une procédure de renvoi pour justes motifs, au sens de l'art. 79 du Règlement. Dès l'instant où A._____. et C._____. ont mis eux-mêmes un terme à leur activité au service de la Municipalité, la menace d'un renvoi a ipso facto disparu. On ne voit dès lors pas en quoi ces recourants auraient encore un intérêt à obtenir l'annulation de la décision attaquée. Dans leur écriture du 2 mars 2006, ils évoquent à ce propos le préjudice que pourrait leur causer le maintien de la sanction litigieuse, s'agissant de recherches d'emploi, actuelles ou futures, y compris auprès de la commune intimée. Ce risque ne paraît pas déterminant, car le dossier personnel des membres de l'administration communale est secret (art. 37 du Règlement). Quant à la perspective d'un réengagement par la commune de Montreux, dans une fonction ou une autre, elle paraît assez éloignée, ou en tout cas peu vraisemblable. d) Il reste à se demander si les recours formés par A._____. et C._____. ne devraient pas être interprétés comme tendant implicitement à la constatation de l'illicéité de la décision attaquée. Même si ces recourants n'ont pas présenté de conclusion formelle, de nature subsidiaire, en ce sens, ni dans l'acte de recours, ni dans l'écriture du 2 mars 2006, ils ont reconnu une telle portée au recours lors de l'audience du 29 juin 2006. En principe, un intérêt digne de protection à une décision en constatation fait défaut lorsque le but recherché peut être préservé par une décision formatrice – c'est-à-dire constitutive de droits et d'obligations (ATF 121 V 311 consid. 4a p. 317/318; 120 V 299 consid. 2a p. 301/302; 119 V 11 consid. 2a p. 13, et les références citées; voir aussi arrêts GE.2003.0009 du 6 avril 2004, consid. 2, et AC.2000.0135 du 3 mai 2001, consid. 1a). En l'occurrence, la possibilité d'entreprendre la décision attaquée par un autre truchement n'est pas discernable (cf. arrêt GE.2005.0050 du 1^{er} septembre 2005, consid. 5, et les arrêts cités). Il convient par conséquent d'admettre que les recours formés par A._____. et C._____. ont conservé un objet dans la mesure où ils visent aussi à faire constater le caractère illicite de la sanction contestée.

E. 3

Les recourants reprochent à la Municipalité de ne pas leur avoir donné l'occasion, lors de la séance du 15 septembre 2005, de s'exprimer sur le fond du litige. Ils y voient une violation de leur droit d'être entendus. a) Garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD, le droit d'être entendu inclut pour les parties celui de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 129 I 85 consid. 4.1 p. 88/89; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504/505; 127 I 54 consid. 2b p. 56, et les arrêts cités; cf., s'agissant du droit d'être entendu en relation avec l'infliction d'un avertissement à un fonctionnaire communal, l'arrêt GE.1996.0031, du 17 mars 1997, consid. 5). Selon l'art. 85 du Règlement dont se prévalent les recourants, les faits pour lesquels la Municipalité envisage de prononcer un avertissement sont communiqués à la personne visée, laquelle est entendue préalablement. Cette disposition ne confère aux recourants aucune garantie allant au-delà de celles déjà offertes par les Constitutions fédérale et cantonale. b) Le droit d'être entendu s'exerce par rapport à la décision à prendre. Sur le vu de l'avis du 9 septembre 2005, les recourants savaient qu'une procédure disciplinaire était ouverte contre eux à cause de leur absence à la réunion du 5 septembre 2005, et que celle du 15 septembre 2005 ne porterait

que sur cette question. Il ne pouvait dès lors leur échapper que le champ de la discussion était ainsi étroitement défini, et que celle-ci ne roulerait ni sur leurs démêlés avec D._____, ni sur les causes des dissensions minant l'activité du CSU, aspect que le Syndic J. _____ a souligné lors de la séance du 15 septembre 2005. Ils ne sauraient dès lors prétendre que leur droit d'être entendus aurait été violé, car s'ils ont été empêchés de s'exprimer, c'est uniquement en rapport avec des éléments qui ne constituaient pas l'objet du litige. c) Même à supposer que les recourants soient habilités à invoquer leur droit d'être entendus en rapport avec leur courrier du 3 mai 2005, comme ils le prétendent, le moyen devrait être écarté. Lors de l'audience du 29 juin 2006, les recourants, confirmés par les déclarations des témoins, ont exposé que lors de leur audition du 20 juin 2005, ils ont été séparés les uns des autres, empêchés de communiquer entre eux (notamment par le truchement du téléphone portable) et interrogés séparément selon un schéma préétabli, en présence de D._____. Ils auraient été ainsi frustrés de leur demande d'être convoqués ensemble à l'entretien de service qu'ils réclamaient, d'une part, et placés dans l'incapacité de faire valoir leurs griefs à l'encontre de D._____, d'autre part. E._____ a indiqué que le cadre strict adopté pour le déroulement de l'audience du 20 juin 2005 visait à identifier de manière précise et individualisée les reproches adressés à D._____. L'audition séparée des auteurs du courrier du 3 mai 2005 avait pour but de prévenir toute action concertée de leur part et tout effet de groupe. Bien que cette intention n'était pas dépourvue de sens, les moyens utilisés, dans le contexte tendu de l'époque, ont produit l'effet indésirable d'attiser les braises. Cette erreur a été accentuée par la présence de D._____ comme membre de la commission ad hoc. Si les protagonistes savaient qu'ils allaient tôt ou tard devoir échanger leurs points de vue, une confrontation directe (et inattendue, puisque la composition de la commission ad hoc n'a pas été communiquée préalablement aux personnes entendues) a également contribué à jeter de l'huile sur le feu. Cela étant, malgré le fait que l'audition ne se soit pas déroulée de la manière attendue, les recourants ont été en mesure d'exprimer, au travers des questions qui leur étaient posées et des réponses apportées, les critiques qu'ils adressaient à leur chef.

E. 4

De l'avis des recourants, la réunion du 5 septembre 2005 sortait du cadre de leur cahier des charges. L'obligation d'y participer ne pouvait partant leur être imposée. a) 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 prendre les mesures (notamment disciplinaires) pour assurer le bon fonctionnement du service. Ces domaines relèvent de l'opportunité; elle échappe en l'occurrence au contrôle du Tribunal (cf. art. 36 let. c LJPA). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité communale est liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable, ainsi que par les principes généraux régissant le droit public, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire. Dans ce cadre, le contrôle judiciaire garde tout son sens, notamment pour s'assurer que les dispositions prises se tiennent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale et qu'elles apparaissent soutenables au regard du comportement de l'employé, des circonstances personnelles, ainsi que des exigences du service. Seules les mesures objectivement insoutenables et arbitraires doivent être annulées, le tribunal vérifiant pour le surplus que l'autorité n'outrepasse pas son pouvoir d'appréciation et respecte les conditions de fond et de forme dont les normes

applicables imposent la réalisation (arrêt GE.2004.0042 du 27 septembre 2004, consid. 4a, et les références citées). b) L'art. 129 al. 1 de la loi sur la santé publique, du 29 mai 1985 (LSP; RSV 800.01) définit la tâche de l'ambulancier professionnel comme suit: effectuer les transports primaires et secondaires de personnes, avec l'aide d'un chauffeur-ambulancier (let. a); évaluer ou apprécier, dans les limites de ses compétences, l'état physique et psychique des personnes à transporter (let. b); prendre, dans les limites de ses compétences, les mesures propres à maintenir ou à rétablir les fonctions vitales avant l'intervention du médecin (let. c). Pour ses ambulanciers, la commune de Montreux a établi une description de fonction et un cahier des charges individuel. Pour le surplus, l'ambulancier doit, comme tous les fonctionnaires communaux, se conformer aux instructions de ses supérieurs et exécuter les ordres avec conscience et discernement. Comme agent du CSU, l'ambulancier est rattaché à la Direction, dont l'activité est régie par un règlement de service adopté le 28 septembre 1984 par la Municipalité (ci-après: le Règlement de service). Celui-ci précise que le corps de police communal est organisé militairement, sous la direction du commandant (art. 2). Les membres du corps de police doivent à la patrie fidélité et dévouement; ils doivent obéissance absolue à leurs supérieurs; ils sont tenus d'être disciplinés, sobres, zélés et persévérants; ils doivent se comporter, dans leur vie publique et privée, de manière honorable et correcte et observer une attitude militaire, en faisant preuve de courtoisie (art. 30). Aux termes de l'art. 31, les prescriptions de service doivent être observées scrupuleusement et les ordres donnés exécutés sans discussion (al. 1); toutefois, si le subordonné estime que l'ordre est inexécutable ou contraire à la bonne marche du service, il peut en référer sans délai au supérieur immédiat de celui qui l'a donné, sous sa propre responsabilité (al. 2). c) Selon les recourants, leur obligation d'obéir aux ordres se limiterait à l'exécution de leurs tâches, telles qu'elles sont définies par la LSP et leur cahier des charges. Ils estiment ne pas devoir être contraints à participer à des séances de supervision du type de celles conduites par G._____. Cette conception ne peut être partagée, et cela pour trois raisons au moins. aa) A l'origine du litige se trouve le conflit opposant D._____ à certains de ses subordonnés. Consciente du danger que ces discordes font courir pour le bon fonctionnement du CSU, la Municipalité a cherché les moyens d'y remédier. Elle a décidé de recourir à l'intervention d'un mandataire externe, G._____, et lui a confié à cette fin une mission de supervision, concernant aussi bien les ambulanciers que leur chef. Dans l'attente des premiers résultats de cette démarche, la Municipalité a renoncé à d'autres mesures qu'elle aurait pu prendre, à l'égard des uns ou des autres protagonistes de l'affaire. Les recourants semblent en avoir éprouvé de la défiance, voire du ressentiment, comme l'exprime leur courrier du 26 août 2005 à la Direction, dans lequel ils se plaignent de ce qu'aucune mesure, même provisoire, n'ait été prise à l'encontre de D._____. Si, du point de vue des recourants, cette critique est compréhensible, il n'en demeure pas moins que le pouvoir d'en décider appartenait uniquement à l'autorité supérieure. On ne saurait reprocher à celle-ci d'opter pour une approche consistant à faire analyser, par une personne indépendante et extérieure au CSU, les causes des troubles, à mettre les différentes parties en présence, de manière à ce qu'elles puissent exprimer leurs griefs respectifs, à s'écouter mutuellement et se comprendre, dans la perspective soit d'une réconciliation, soit d'un énoncé clair et partagé de motifs de désaccord qui persisteraient. Les recourants décrivent cette méthode, lorsqu'ils parlent péjorativement de «thérapie de groupe» ou de «psychothérapie de groupe», sans toutefois aller jusqu'à prétendre qu'il eût été contraire au respect de leur personnalité de les y soumettre. On peut certes se demander si, sur le vu de l'ampleur de la crise de confiance

affectant le service, le moyen choisi était idoine ou s'il ne venait pas à tard. Cela étant, les recourants n'étaient pas en situation de contester un choix qui ne leur appartenait pas. Même s'ils considéraient la démarche proposée comme vouée à l'échec d'emblée, il leur incombait d'y participer activement et loyalement, plutôt que d'opposer à la décision de la Municipalité une abrupte fin de non-recevoir. Une attitude positive était au demeurant la seule à servir le dessein des recourants, visant à ce que des mesures soient prises à l'égard de D. _____ – pour autant que cela se justifie. En se rebiffant comme ils l'ont fait, les recourants ont affaibli leur position. Ils étaient au demeurant conscients du fait qu'en persistant dans leur attitude rétive, ils prenaient un risque délibéré. Lors de l'audience du 29 juin 2006, ils ont confirmé que surpris par l'attitude autoritaire de leur hiérarchie, déçus dans leurs attentes d'une discussion collective et choqués par le caractère obligatoire de la supervision, ils avaient opté, par ce qu'ils savaient être un refus d'ordre au sens du Règlement de service, pour une confrontation dont ils espéraient qu'elle pourrait produire, en fin de compte, l'effet escompté. bb) Lors de l'audience du 29 juin 2006, G. _____ a eu l'occasion de décrire ses méthodes de travail, notamment en relation avec la construction d'équipe («team-building»). Son approche privilégie l'écoute, l'énonciation des difficultés, des critiques et des attentes, l'identification des rôles respectifs, la définition de règles du jeu communes et des comportements adéquats, la recherche des complémentarités et la distribution optimale des rôles. Cette démarche, soutenue par des valeurs humanistes et altruistes, était, selon G. _____, appropriée à la situation de crise que traversait à l'époque le CSU. Il a estimé notamment que le programme de la journée prévue pour la supervision proprement dite, était de nature à répondre aux attentes de chacun des participants. Des déclarations des témoins, il ressort que les recourants n'avaient pas été informés, ou du moins pas clairement, sur le fait que D. _____ devait se soumettre à une supervision parallèle, en vue d'une mise en commun à effectuer après le 5 septembre 2005. Les recourants ont en outre souligné n'avoir pas reçu des explications détaillées sur le processus proposé, notamment à propos de la signification exacte des termes «team building» et «coaching», utilisés par la Direction et G. _____, et qui dénotaient pour eux un trait thérapeutique. G. _____ a souligné qu'il n'était pas médecin, mais psychologue, et que sa mission ne pouvait en aucun cas être assimilée, ni même comparée, à une thérapie de groupe. Interrogé sur la contradiction apparente entre la mission et les valeurs fondamentalement altruistes de la fonction d'ambulancier, d'une part, et l'intégration du CSU dans la Direction de police, organisée militairement à des fins principales de répression, d'autre part, G. _____ a confirmé qu'il fallait trouver là une partie des raisons du conflit, voire leur racine. Il n'a pourtant pas considéré comme inadéquat ou contre-productif d'exiger des recourants une participation obligatoire à la séance du 5 septembre 2005. Pour lui, une telle contrainte, jugée excessive par les recourants, n'était pas inconciliable avec la méthode de travail qu'il comptait mettre en œuvre, à condition qu'un minimum de confiance et de bonne volonté puisse s'instaurer. G. _____ a ajouté que s'il avait senti une opposition de principe à la démarche proposée, lors de la séance du 5 juillet 2005, il aurait immédiatement renoncé à sa mission. Hormis quelques réactions non verbales, il n'aurait pas perçu d'objections ce jour-là du côté des recourants. Ceux-ci contestent ce point. H. _____ a affirmé qu'au cours du tour de table ayant suivi l'exposé de G. _____, il aurait clairement exprimé son désaccord. Que G. _____ ne l'ait pas entendu de cette oreille ne change rien au fait qu'il a néanmoins estimé qu'il valait la peine de poursuivre l'expérience. cc) Sur le vu des prescriptions applicables aux recourants, l'autorité communale était en droit de tenir pour liée à l'exercice de la fonction la

participation à des démarches ayant pour but de remédier aux carences dénoncées par les recourants eux-mêmes. Il est en effet soutenable d'exiger de l'agent public qu'il contribue, dans la mesure de ses capacités et de ses obligations professionnelles, à l'amélioration des méthodes et du climat de travail, ainsi qu'à la résolution de conflits minant le service, car le règlement de telles difficultés est indispensable pour assurer la bonne marche de l'administration. Le commandant, la Direction et la Municipalité auraient engagé leur responsabilité s'ils s'étaient cantonnés dans la passivité, ou dans la négation, la dissimulation ou la relativisation des problèmes entravant le fonctionnement du CSU, ceci d'autant plus que l'activité de celui-ci met en jeu des intérêts importants, liés à la sécurité publique. Que les autorités communales aient agi à bon escient ou non, est une autre question. L'essentiel est qu'elles étaient en droit d'attendre des collaborateurs du CSU un appui constructif. Compte tenu de la marge d'appréciation qui leur est laissée dans la conduite du personnel communal, et eu égard au fait que les mesures décidées s'inscrivaient dans le cadre et les horaires du service, les recourants n'étaient pas autorisés à s'y dérober. Les autorités communales étaient dès lors habilitées à exiger leur participation à la séance inaugurale du 5 septembre 2005, qui aurait peut-être permis de lever toutes les équivoques et les questions (légitimes, au demeurant) soulevées par la méthode choisie par la Municipalité. Les recourants n'étaient pas habilités à s'y soustraire par principe, en opposant leur point de vue à celui de leur hiérarchie. Sur le vu de ces circonstances, celle-ci pouvait se fonder sur les art. 30 et 31 al. 1 du Règlement de service pour imposer aux recourants l'obligation de participer à la séance du 15 septembre 2005. Dès lors que cet ordre émanait de l'autorité supérieure, l'art. 31 al. 2 du Règlement de service ne trouvait pas à s'appliquer. Les recourants n'avaient dès lors d'autre choix que de s'y plier. En ne le faisant pas, ils ont violé les prescriptions régissant leur fonction. d) Pour le surplus, le prononcé d'un avertissement ne prête pas à discussion, puisqu'il s'agit du seul degré de sanction entrant en ligne de compte, au regard de l'art. 84 du Règlement.

E. 5

Les recours doivent ainsi être rejetés et les décisions attaquées confirmées. Un émoulement de 2'400 fr., y compris les frais d'audition des témoins, par 1099 fr., sera mis à la charge des recourants, à raison de 800 fr. chacun (cf. art. 55 al. 1 LJPA). La commune, qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire, a droit à des dépens (art. 55 al. 2 LJPA), dont le montant sera fixé à 2'400 fr., à raison de 800 fr. à la charge de chacun des recourants.

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