

VD_OMNI GE.2006.0018 vom 27. August 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-08-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2006.0018

FR: VD_OMNI GE.2006.0018 du 27 août 2007

IT: VD_OMNI GE.2006.0018 del 27 agosto 2007

Regeste

X. _____/Municipalité de Lausanne | Conditions pour justes motifs de licenciement d'un fonctionnaire communal pas remplies en l'espèce. Il n'est en effet pas établi que le recourant qui a été engagé en qualité de mécanicien et qui souffre d'importants problèmes de dos depuis plusieurs années ne puisse plus effectuer les tâches pour lesquelles il a été engagé. Les quelques adaptations nécessaires de son poste de travail respectent le principe de proportionnalité. Admission du recours.

Erwägungen

E. 1

D'après l'art. 31 al. 1 de la loi cantonale du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA; RSV 173.36), le recours s'exerce par écrit dans les 20 jours dès la communication de la décision attaquée. En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA. Au surplus, le recourant, en tant que destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

En vertu de l'art. 36 let. a LJPA, le Tribunal administratif connaît des griefs tirés de la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, de la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents et du refus de statuer ou du retard important pris par une autorité. Le grief d'inopportunité ne peut être soulevé devant lui que si une loi spéciale le prévoit, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. C'est pourquoi il convient d'examiner le bien-fondé de la décision entreprise sous le seul angle de la légalité et de l'abus de droit ou de l'excès du pouvoir d'appréciation. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif. L'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales (art. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes; LC). 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, tels que la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité, l'interdiction de l'arbitraire (ATF 108 I b 209; voir aussi TA, arrêt GE.1997.0037 du 29 mai 1997).

E. 3

Les fonctionnaires de la Commune de Lausanne sont soumis au Règlement pour le personnel de l'Administration communale du 11 octobre 1977 (ci-après : RPAC), approuvé par le Conseil d'Etat le 14 janvier 2004. Ce règlement a subi certaines modifications, adoptées par le Conseil communal le 24 octobre 2006 et approuvées par le Conseil d'Etat le 16 novembre 2006. Ces modifications, entrées en vigueur le 1^{er} février 2007, ne sont toutefois pas applicables à la présente cause. Aux termes de l'art. 70 RPAC : "1 La Municipalité peut en tout temps licencier un fonctionnaire pour de justes motifs en l'avisant trois mois à l'avance au moins si la nature des motifs ou de la fonction n'exigent pas un départ immédiat. 2 Constituent de justes motifs l'incapacité ou l'insuffisance dans l'exercice de la fonction et toutes autres circonstances qui font que, selon les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de service ne peut être exigée." L'art. 71 RPAC prévoit que le licenciement pour justes motifs ne peut être prononcé qu'après l'audition du fonctionnaire ou de son représentant légal, qui peuvent demander la consultation préalable de la commission paritaire prévue à l'art. 75 (al. 1). Lorsque le licenciement a pour motifs des faits dépendant de la volonté du fonctionnaire, il doit être précédé d'un avertissement (al. 2). Le licenciement est notifié par écrit avec indication des motifs (al. 3). L'art. 72 RPAC prévoit également que si la nature des justes motifs le permet, la municipalité peut ordonner, à la place du licenciement, le déplacement du fonctionnaire dans une autre fonction en rapport avec ses capacités. Le traitement est alors celui de la nouvelle fonction.

E. 4

La municipalité fonde le licenciement du recourant sur le fait que ce dernier ne serait plus capable, en raison de ses problèmes de santé, d'accomplir les fonctions pour lesquelles il a été engagé. a) Les justes motifs de renvoi des fonctionnaires ou d'employés de l'État peuvent procéder de toutes circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite des rapports de service, même en l'absence de faute; de toute nature, ils peuvent relever d'événements ou de circonstances que l'intéressé ne pouvait éviter, ou au contraire d'activités, de comportements ou de situations qui lui sont imputables (voir plus particulièrement: Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, RDAF 1995, p. 421 ss; Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, n. 5.4.2.5-5.4.2.6, p. 250 ss; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd. Bâle 1991, n. 3155 ss, p. 645 ss, p. 3177 ss, p. 648; Tomas Poledna, Disziplinarische und administrative Entlassung von Beamten. Vom Sinn und Unsinn einer Unterscheidung, ZBl 1995 p. 49 ss). Les conditions justifiant une résiliation ne se déterminent pas de façon abstraite ou générale, mais dépendent concrètement de la position et des responsabilités de l'intéressé, de la nature et de la durée des rapports de travail, ainsi que du genre et de l'importance des griefs en cause (voir par analogie avec le droit privé Rémy Wyler, Droit du travail, Berne 2002, p. 364; Jürg Brühwiler, Kommentar zum Einzelarbeitsvertrag, 2e éd., Berne 1996, p. 360-363 et les références citées; arrêt du Tribunal fédéral du 9 octobre 2006, 2P.149/2006 consid. 6.2 et du 31 août 2005, 2P.163/2005 consid. 5.1). Le licenciement pour justes motifs a ainsi été confirmé dans le cas d'une secrétaire dont la santé a été durablement atteinte à la suite de multiples interventions chirurgicales et qui, par la suite, n'a pas démontré sa volonté ou sa capacité d'améliorer sa maîtrise de l'outil informatique mis en place à l'occasion d'une

réorganisation des tâches du service (v. arrêt GE 2002.0008 du 27 juin 2003), de même que dans le cas d'un concierge déplacé une première fois et qui se montre lent, peu efficace et dispersé dans son nouvel emploi au service de la voirie, malgré les avertissements reçus (v. arrêt GE 1998.0015 du 13 juillet 1999 ; v. en outre GE 1997.0037 du 29 mai 1997, confirmation de licenciement d'un fonctionnaire invalide à l'échéance du droit au traitement). L'autorité qui licencie doit cependant démontrer que la continuation de l'activité est devenue impossible, même en raison d'événements ne tenant pas au comportement de l'intéressé. Peuvent ainsi être considérés comme justes motifs toutes circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que l'autorité qui nomme ne peut plus continuer les rapports de service (art. 70 al. 2 RPAC). Un agent public peut être licencié pour justes motifs tenant à sa personne ou dans l'intérêt du service, lorsque par exemple un conflit de personnalité affecte le bon fonctionnement de celui-ci (v. Knapp, op. cit., p. 646). De même, si, pour des raisons aucunement liées à une quelconque culpabilité, un agent public n'est plus en mesure de remplir ses fonctions, l'autorité pourra y mettre fin (v. Moor, n° 5.3.5.1). Le Tribunal administratif a confirmé sur ce point le renvoi pour justes motifs d'un cadre ne fournissant plus ses prestations de travail à l'administration communale depuis plus de quatre ans, la reprise du travail de l'intéressé dans son service étant exclue, en raison des rapports houleux entretenus avec la hiérarchie (arrêt GE 2004.0014 du 26 juin 2004).

E. 5

a) Dans le cas d'espèce, le recourant conteste que ses problèmes de dos constituent une circonstance qui, selon les règles de la bonne foi, exclue la poursuite des rapports de travail. Ainsi, même s'il admet ne plus pouvoir exercer certaines tâches impliquant de trop solliciter son dos, il soutient qu'il peut accomplir la plupart des tâches qui figurent dans son cahier des charges. Il relève également que, depuis qu'il a recommencé à travailler en août 2005, il n'a pas rencontré de problèmes de santé particuliers l'empêchant d'accomplir sa fonction. Il souligne ainsi que l'autorité intimée a procédé à une interprétation arbitraire des faits et n'a en rien démontré que ses douleurs dorsales impliquaient des difficultés rendant impossible la poursuite des rapports de travail. Il conteste ainsi qu'il existe un juste motif à son licenciement et relève également que le respect du principe de la proportionnalité implique que la municipalité prenne les mesures nécessaires afin d'aménager son poste de travail ou de le déplacer dans un autre service de l'administration communale, ce qu'elle n'a toutefois pas fait. Dans ce cadre, le recourant conteste les arguments invoqués par l'autorité communale pour justifier le refus de sa candidature en tant que mécanicien au Service des parcs et promenades à la suite du stage effectué entre le 20 février et le 17 mars 2006. Selon la Municipalité, il ressort toutefois sans conteste du dossier que, depuis quelques années, les troubles musculo-tendineux dont souffre le recourant entravent considérablement son activité et l'empêchent d'exercer la fonction de mécanicien pour laquelle il a été engagé. b) Il ressort du dossier que le recourant a rencontré des problèmes de dos depuis 1998 déjà. Il ne pouvait porter des charges supérieures à vingt kilos et faire des mouvements en porte-à-faux de manière répétitive et son descriptif de poste avait ainsi été modifié en conséquence en novembre 2001. Les lourds travaux saisonniers de transformation ne faisaient ainsi plus partie de son cahier des charges. Le recourant a connu un nombre élevé de jour d'incapacité de travail en 2001, 2002 et 2003, sans qu'il soit établi que l'ensemble de ces absences étaient dues à ses problèmes de dos. Hors les difficultés qu'ont pu engendrer les absences du recourant dans l'organisation du service et les quelques travaux qu'il ne pouvait plus effectuer, il ressort du dossier que le travail du recourant donnait entière

satisfaction à ses employeurs. Entre juin 2004 et mars 2005, le recourant a été longuement absent à la suite d'importantes douleurs dorsales. Son droit au traitement étant épuisé, celui-ci a toutefois été prolongé de six mois, soit jusqu'au 11 novembre 2005. Le recourant a repris son emploi à 100% dès le 13 août 2005 sans avoir épuisé son droit au traitement tel que prolongé. Ce point a été reconnu par l'autorité intimée, contrairement à ce que soutient le recourant. De l'avis de l'autorité intimée, un nombre important de tâches ne peuvent toutefois plus être confiées au recourant malgré son retour, et les maux dont il souffre entravent considérablement son activité depuis quelques années. Elle relève que les aménagements consentis n'ont pas suffi pour résoudre le problème, la santé du recourant continuant à décliner, cette diminution d'activité ayant pour conséquence de reporter les travaux que devrait effectuer le recourant sur les autres employés ou de devoir renoncer à ces prestations. Le recourant conteste toutefois les reproches formulés par l'autorité intimée, estimant que malgré les travaux de transformation qui ne font plus partie de son cahier de charge et quelques travaux de nettoyage, il est à même d'effectuer la plupart des tâches qui lui sont assignées et qui sont en relation avec le poste de mécanicien pour lequel il a été engagé. Il conteste également qu'un quelconque aménagement de son poste de travail ait été entrepris depuis son retour. Le recourant relève qu'aucune analyse n'a été effectuée sur sa place de travail pour examiner de manière concrète quelles sont les tâches qu'il effectue réellement, quelles sont celles qu'il peut accomplir sans difficulté et celles qu'il peut accomplir avec difficultés et qui nécessiteraient un aménagement du poste de travail, tel que la mise à disposition de moyens de levage ou une modification de l'organisation du travail. Fondé sur une appréciation incorrecte des faits, le recourant conteste les motifs invoqués à l'appui de son licenciement. S'agissant de la capacité du recourant à occuper sa fonction, ce dernier a expliqué qu'il avait toujours entrepris les tâches qui lui étaient demandées et que s'il n'effectuait pas certains travaux lors des transformations saisonnières, auxquelles participait une entreprise privée, il effectuait les tâches administratives, les travaux d'entretien et de réparation sur les installations et sur les véhicules et se chargeait des tâches d'exploitation. Il a ainsi précisé qu'il s'occupait en été également de l'ouverture de la piscine et des travaux d'entretien extérieurs ainsi que des tâches liées à l'exploitation de la patinoire en hiver ce qui impliquait également le passage de la surfaceuse qu'il parvenait à utiliser avec des douleurs moindres en adaptant sa position ainsi que l'ouverture des portes de "rink", si nécessaire. Il a relevé que la conception de celles-ci était défectueuse et qu'elles étaient dangereuses à utiliser. Ces portes ont toutefois été en partie remplacées en 2006, selon les déclarations faites par le recourant lors de l'audience. Malgré les problèmes de santé du recourant, qui lui ont valu de très nombreuses absences durant l'année 2004 et 2005, il n'apparaît toutefois pas, d'après les éléments du dossier et contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, que la poursuite des rapports de travail soit devenue, selon les règles de la bonne foi et au vu de la fonction et du poste occupé par le recourant, à ce point impossible. En effet, le recourant a repris son activité à 100% depuis août 2005. Selon l'estimation de ce dernier ainsi que celle du médecin-conseil, il peut effectuer le 70% des tâches pour lesquelles il a été engagé sans que cela perturbe outre mesure l'organisation du service dès lors que les travaux de transformation ainsi que certains travaux de nettoyage sont effectués par du personnel externe. Il faut également relever que les lourds travaux de montage et démontage de la patinoire ne figurent plus dans le descriptif du poste de mécanicien du recourant depuis novembre 2001. Les affirmations de l'autorité intimée selon lesquelles le recourant ne peut plus effectuer la plupart des activités pour lesquelles il a été engagé sont ainsi en contradiction avec les documents

figurant au dossier ainsi qu'avec les témoignages de ses supérieurs directs et collègues. Il ressort en effet du rapport établi à la suite de l'entretien d'évaluation du recourant pour la période de travail du 15 novembre 2005 au 7 novembre 2006 que le travail effectué par celui-ci était bon et qu'il s'était bien impliqué pendant les travaux de transformation malgré ses difficultés de santé. Il a été relevé que les missions avaient été remplies avec compétence et il n'a pas été constaté des domaines où le recourant ne remplissait pas les exigences du poste. Selon les déclarations et les témoignages intervenus en audience devant le tribunal, les prestations du recourant se sont améliorées depuis son licenciement et ses absences sont moins fréquentes, seule une absence de cinq semaines en avril/mai 2007 et n'étant pas due à des problèmes de dos a été relevée. Il ressort de ces déclarations que le recourant n'effectue pas les travaux de transformation, période durant laquelle il effectue d'autres tâches ni les nettoyages des vestiaires; il effectue toutefois toutes les autres tâches qui lui sont demandées ainsi que les nettoyages extérieurs. Selon le gérant des piscines et patinoires, le recourant ne peut accomplir que le 60% des tâches qui lui sont assignées, ce qui implique de devoir engager des auxiliaires pour les travaux de transformation ainsi que pour divers travaux d'entretien et de nettoyage et de demander aux autres employés d'effectuer son travail à sa place, créant des difficultés d'organisation ainsi qu'un déséquilibre au sein de l'équipe de travail. Ces difficultés ont toutefois été niées par le collègue du recourant qui a relevé que chaque employé effectuait les tâches selon son poste et ses capacités. Il a ainsi constaté que le recourant effectuait à satisfaction le travail qui lui était demandé. Bien que le supérieur direct du recourant ait relevé qu'il adaptait le travail de ce dernier à son état de santé au jour le jour et que le volume des travaux de mécanique étant variable, le recourant pourrait être utile à d'autres tâches durant certaines périodes s'il n'avait pas ses problèmes de dos, il n'a toutefois pas nié que le recourant faisait les travaux qui lui étaient demandés ainsi que les travaux urgents. Les problèmes relationnels survenus entre le recourant et son supérieur direct en avril 2007, évoqués durant l'audience, qui auraient créé une rupture des rapports de confiance et depuis lesquels le travail du recourant se serait détérioré ne peuvent être pris en compte dans la présente procédure dès lors qu'ils sont postérieurs à la décision attaquée. En outre, depuis la reprise de son travail à 100% en août 2005, et selon les déclarations de ses supérieurs, le recourant n'a pas connu un nombre d'absence particulièrement élevé. Il doit ainsi être retenu que le travail du recourant a été jugé en général satisfaisant depuis sa reprise de travail en août 2005 et que les principaux travaux qu'il ne peut pas effectuer sont les lourds travaux de transformation ainsi que les nettoyages des vestiaires. Les travaux de transformation ne faisant plus partie de son descriptif de poste depuis novembre 2001, ils ne peuvent être imposés au recourant, ce d'autant plus qu'une grande partie de ces travaux ainsi que des nettoyages sont effectués par des entreprises extérieures sans que ce fait puisse être directement reproché au recourant, celui-ci étant occupé à d'autres tâches durant ces périodes. S'agissant des travaux de nettoyage, il apparaît que les divers collaborateurs du service parviennent à les répartir entre eux sans que cela ne semble poser de difficultés particulières. Ainsi, et malgré les problèmes de santé dont souffre le recourant, sa capacité à effectuer son travail ne semble pas à ce point diminuée qu'elle constitue un juste motif de licenciement. Le recourant peut effectuer, sous certaines restrictions et aménagements, son travail de mécanicien auprès de la piscine et patinoire de Montchoisi à satisfaction, ce qu'il a d'ailleurs fait depuis août 2005, sans qu'une aggravation de son état de santé ne soit constatée. L'absence du recourant durant de nombreux mois entre juin 2004 et août 2005 au cours desquels il a subi plusieurs traitements spécifiques, et à la suite de quoi la municipalité a prolongé son droit au

traitement, ne peut à elle seule et au vu du règlement applicable, constituer un motif de licenciement. Il apparaît ainsi que la municipalité s'est basée sur des éléments qui s'avèrent être en partie erronés pour justifier le licenciement du recourant. Ainsi, malgré les nombreuses absences du recourant ces dernières années - qui semblent toutefois avoir diminuées depuis 2005 - la municipalité n'a pas établi que depuis la reprise de son activité à 100 % le 13 août 2005, le recourant ne peut plus accomplir sa fonction au point que la continuation de l'activité de ce dernier soit devenue impossible et qu'un juste motif de licenciement au sens de l'art. 70 al. 2 RPAC soit réalisé. c) Les démarches effectuées en vue d'un réaménagement professionnel ou d'un changement de service, et notamment la prise de contact avec l'assurance-invalidité, afin de trouver un poste plus adéquat à l'état de santé du recourant ne signifie pas encore que le recourant ne puisse plus accomplir à satisfaction sa fonction actuelle. Les arguments de l'autorité intimée selon lesquels il est de son devoir de protéger la santé de son employé, qui devrait entamer un processus de reconversion AI, ne peuvent également pas être pris en considération dans la mesure où il n'a pas été établi que le recourant n'était réellement plus à même de remplir ses fonctions. Le droit de la fonction publique impose le respect du principe de la proportionnalité. Dans ce sens, il appartient à la municipalité d'adapter au mieux le poste de travail de ses employés au vu de leur état de santé et de prévoir un déplacement dans un autre service si cela s'avère nécessaire. Or, il apparaît que s'agissant des travaux de transformation et de nettoyages intérieurs des mesures peuvent être prises en organisant la répartition du travail entre les divers collaborateurs du service ainsi qu'avec les employés externes. Concernant les autres travaux qui peuvent être difficiles au recourant, il apparaît que ceux-ci peuvent être résolus par d'éventuelles améliorations ou en ayant recours à l'aide d'autres personnes ou à des moyens manuels. S'agissant du déplacement du recourant dans un autre poste, il apparaît que les offres de service déposées ont toutes été rejetées. L'évaluation du stage effectué au Service des parcs et promenades a été contestée par le recourant qui estimait à l'inverse de ce qui était retenu par la commune de Lausanne que ce poste convenait parfaitement à sa situation. Il a été expliqué au cours de l'audience que ce poste n'avait finalement pas été repourvu, mais il n'a pas été constaté, contrairement à ce qui figurait des les rapports d'évaluation, que l'état de santé du recourant l'empêchait d'occuper ce poste de mécanicien au Service des parcs et promenades ni que le travail qui l'avait occupé durant son stage n'était pas représentatif du type de travail habituel dans ce poste.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent le tribunal à admettre le recours et à annuler la décision attaquée. Aucun émolument de justice ne sera perçu, ainsi qu'il est d'usage en matière de contentieux de la fonction publique communale. Obtenant gain de cause et ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire auquel il se justifie d'en allouer (ATF 126 V

E. 11

et références citées), le recourant a droit à des dépens. Le montant de ceux-ci sera fixé à 1'750 francs.