

# VD\_OMNI GE.2008.0092 vom 23. Oktober 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-10-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2008.0092](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0092)

FR: VD\_OMNI GE.2008.0092 du 23 octobre 2008

IT: VD\_OMNI GE.2008.0092 del 23 ottobre 2008

## Regeste

X. \_\_\_\_\_/Municipalité de 1. \_\_\_\_\_ | Constituent un juste motif de licenciement d'un fonctionnaire les absences nombreuses et répétées sur plus de 3 ans d'un employé de voirie en raison de problèmes de dos, une adaptation du poste de travail ou un déplacement dans un autre service n'étant pas possible en l'état. Respect du principe de la proportionnalité admis. Pas de violation du droit d'être entendu.

## Erwägungen

### E. 1

D'après l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJA; 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

### E. 3

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; RSV 175.11]). 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 réglementer 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 arrêt du Tribunal administratif [TA] GE.1997.0037 du 29 mai 1997).

### E. 4

Les fonctionnaires de la Commune de 1. \_\_\_\_\_ sont soumis au statut du personnel adopté par le Conseil communal le 13 septembre 1985 (ci-après : le Statut). Le Statut contient notamment les articles suivants : « Art. 12 Fin des fonctions La qualité de fonctionnaire prend fin : 1) \_\_\_\_\_ par la démission ; 2) \_\_\_\_\_ lorsque la limite d'âge est atteinte ; 3) \_\_\_\_\_ par la perte de la nationalité suisse ; 4) \_\_\_\_\_ par décision de la Municipalité, prise de sa propre initiative ou à la demande du fonctionnaire, dans les cas suivants : a) \_\_\_\_\_ mise à la retraite ; b) \_\_\_\_\_ diminution grave des capacités professionnelles à la suite d'invalidité définitive, totale ou partielle, ou de toute autre cause constatée par expertise médicale, dans

le cas où un reclassement au sein de l'administration serait impossible ; c) suppression d'emploi ; d) transfert du domicile hors des limites définies à l'article 30 sans qu'une dérogation ait été accordée par la Municipalité ; e) renvoi pour justes motifs ; f) révocation. [L] Art. 15 a (nouveau)\* La Municipalité peut décider dans le cas de l'article 12, ch. 4, lettre b, la cessation des fonctions avec un préavis de 3 mois pour la fin d'un mois. [L] Art. 18 Renvoi pour justes motifs La Municipalité peut en tout temps décider la cessation des fonctions pour justes motifs. Constituent notamment des justes motifs : l'incapacité constatée, la faillite, la saisie infructueuse, le fait que le fonctionnaire ne remplit plus les conditions dont dépendait la nomination et toutes autres circonstances en raison desquelles le maintien en fonction serait préjudiciable à la bonne marche ou à la réputation de l'administration. Il en est de même lorsque le conjoint du fonctionnaire exerce une activité inconciliable avec la situation officielle de ce dernier. Art. 19 Le renvoi pour justes motifs ne peut être prononcé qu'après enquête et audition du fonctionnaire ou de son représentant légal. Lorsque le renvoi est motivé par des faits dépendant de la volonté du fonctionnaire, il doit être précédé d'un avertissement. Le renvoi doit être notifié par lettre recommandée, avec indication des motifs. A moins que la nature des motifs ou de la fonction n'exige une cessation immédiate des fonctions, le renvoi doit être signifié 3 mois à l'avance au moins. Si la nature des justes motifs le permet, la Municipalité peut ordonner, au lieu du renvoi, le déplacement du fonctionnaire, avec son consentement, dans une autre fonction en rapport avec ses capacités. Le traitement est alors celui de la nouvelle fonction. Reste réservé le droit de recours prévu à l'article 80. »

## E. 5

Le recourant se prévaut tout d'abord d'une violation de son droit d'être entendu dans la procédure qui a précédé la résiliation de son contrat de travail. Selon lui, la municipalité l'aurait convoqué à l'entretien du 4 mars 2008 sans lui indiquer qu'il portait sur l'éventualité d'un licenciement. La réglementation communale prévoit expressément que le licenciement pour de justes motifs ne peut être prononcé qu'après audition du fonctionnaire (art. 19 al. 1 du Statut). D'une façon générale, le droit d'être entendu est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; art. 4 aCst.). Il 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 127 I 56 consid. 2b; 126 I 15 consid. 2a/aa; arrêt TA GE.1999.0051 du 21 novembre 2000). Il s'agit d'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; 118 Ia 104 consid. 3c; arrêt TA GE.1999.0051 précité; GE.2004.0032 du 7 mai 2004). Dans sa jurisprudence en matière de licenciement de fonctionnaires ou d'employés communaux, le tribunal de céans a précisé à plusieurs reprises qu'une décision de renvoi pour justes motifs ne pouvait pas être prise avant que l'intéressé n'ait été dûment informé des faits qui lui étaient reprochés et de la possibilité d'un renvoi en raison de ces faits, qu'il n'ait été en mesure pratiquement de pouvoir les contester, d'en atténuer la portée ou, d'une manière générale, de faire valoir les moyens susceptibles de modifier l'appréciation de l'autorité de nomination (GE.2002.0038 du 18 avril 2006; GE.2002.0090 du 17 janvier 2003 et les références citées). Dans le cas présent, contrairement à ce que soutient le recourant, la convocation de la municipalité du 21 février 2008 expose clairement que la commune désirait l'entendre « conformément à l'art. 19 du Statut ». Une simple lecture de cette

disposition réglementaire, qui concerne le renvoi pour justes motifs, suffisait donc au recourant pour se rendre compte du motif de la convocation. La correspondance précitée mentionnait également les art. 12 et 18 du Statut relatifs respectivement à la fin des fonctions et au renvoi pour justes motifs. L'intéressé ne prétend d'ailleurs pas qu'il n'aurait pas été lire ces articles. Dans tous les cas, on pouvait raisonnablement exiger de lui qu'il se réfère au moins à l'art. 19 du Statut dans la mesure où la municipalité indiquait expressément dans sa convocation que son audition reposait sur cette disposition. Lors de l'entretien du 4 mars 2008, le recourant a été entendu sur son état de santé et sur la façon dont il envisageait une poursuite de son activité au sein de la voirie. Il a été informé que la municipalité envisageait de le licencier et a pu se déterminer à cet égard. C'est donc à tort que le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu dans la procédure de licenciement litigieuse.

## **E. 6**

a) La municipalité fonde le licenciement du recourant sur de justes motifs au sens de l'art. 18 al. 2 du Statut, à savoir le fait que son employé ne serait plus capable, en raison de ses problèmes de santé, d'accomplir les fonctions pour lesquelles il a été engagé. b) Pour sa part, le recourant soutient que c'est à tort que la municipalité invoque l'art. 19 al. 2 du Statut dans la mesure où l'art. 12 du Statut épuiserait les causes de licenciement possibles à raison de difficultés médicales. La cause d'incapacité (à savoir ses problèmes de dos) n'ayant pas été constatée par expertise médicale, comme le prescrit expressément l'art. 12 du Statut, la procédure de licenciement serait viciée. c) Sous la rubrique « Fin des fonctions, l'art. 12 du Statut liste les causes qui mettent fin aux fonctions d'un employé communal. Parmi ces causes, on trouve la diminution grave des capacités professionnelles (art. 12 ch. 4 let. b) et le renvoi pour justes motifs (art. 12 ch. 4 let. e). Le licenciement consécutif à ces deux motifs de renvoi fait l'objet de dispositions distinctes : la diminution grave des capacités professionnelles est traitée à l'art. 15 a du Statut, alors que le renvoi pour justes motifs fait l'objet des art. 18 et 19 du Statut. Contrairement à ce que soutient le recourant, le texte de l'art. 12 ch. 4 let. b du Statut n'exclut pas a priori qu'un renvoi pour justes motifs puisse être prononcé pour des raisons médicales. Quant à l'art. 18 du Statut, il constitue une clause générale, dont la liste des justes motifs exposés à son alinéa 2 n'est pas limitative. Sur le plan systématique, l'art. 12 ch. 4 let. b du Statut constitue également un juste motif de licenciement, mais qui a toutefois été sorti de la clause générale des art. 18 et 19 du Statut pour des raisons de procédure. Afin de protéger le fonctionnaire, l'art. 19 du Statut impose en effet le respect de certaines conditions procédurales (enquête, audition du fonctionnaire, avertissement). Tel n'est pas le cas de l'art. 15 a du Statut. Ceci se comprend par le fait que le motif de licenciement invoqué est dans ce cas fondé sur une cause objectivement établie, à savoir la diminution grave des capacités professionnelles à la suite d'invalidité définitive (totale ou partielle) ou de toute autre cause constatée par expertise médicale. Hors de ces motifs établis, rien ne s'oppose à la prise en compte d'autres justes motifs médicaux de renvoi, sous réserve que la procédure de licenciement respecte les art. 18 et 19 du Statut. Tel est également la façon dont la municipalité interprète son règlement. A cet égard, dans la mesure où la lecture que la municipalité fait de son Statut n'est en aucun cas insoutenable, il y a lieu de suivre cette interprétation qui s'inscrit par ailleurs dans l'autonomie dont dispose la commune en matière de droit de la fonction publique (ATF 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 3.2). Par conséquent, c'est au regard des art. 18 et 19 du Statut et du renvoi pour justes motifs que doit être examiné le présent litige.

## E. 7

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 avait été durablement atteinte à la suite de multiples interventions chirurgicales et qui, par la suite, n'avait 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 (arrêt TA GE.2002.0008 du 27 juin 2003), de même que dans le cas d'un concierge déplacé une première fois et qui se montrait lent, peu efficace et dispersé dans son nouvel emploi au service de la voirie, malgré les avertissements reçus (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 en raison desquelles le maintien en fonction serait préjudiciable à la bonne marche de l'administration (v. art. 18 al. 2 du Statut). 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 (B. 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 (P. Moor, op. cit, 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 TA GE.2004.0014 du 26 juin 2004).

## E. 8

a) En l'occurrence, le recourant conteste que ses problèmes de dos constituent une circonstance qui exclue la poursuite des rapports de travail. Selon lui, il souffre de problèmes dorsaux depuis de nombreuses années, sans que ces difficultés de santé n'aient toutefois interféré dans son activité professionnelle tant qu'il était principalement chargé de conduire la balayeuse mécanique. C'est l'instauration d'un système de tournus, impliquant la charge de travaux plus lourds, qui a provoqué ses périodes d'incapacité de travail et les

absences qui lui sont reprochées. Le recourant est convaincu qu'il est apte à reprendre une activité à 100% au sein du service de la voirie pour peu que son employeur veuille bien adapter son poste de travail à ses difficultés médicales, à savoir lui confier principalement la conduite d'une balayeuse mécanique. Il soutient que la municipalité fait preuve de mauvaise volonté en refusant d'adapter l'organisation de son service. Il invoque la durée des rapports de travail (22 ans) et le fait qu'il avait toujours donné satisfaction avant l'instauration du tournus en 2005-2006. 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.

b) La municipalité estime quant à elle que les problèmes de dos du recourant ne sont pas compatibles avec un emploi au sein de la voirie et que l'intéressé ne serait donc plus capable d'accomplir les fonctions pour lesquelles il a été engagé. Preuve en serait le nombre important de jours d'absence de celui-ci depuis l'année 2005. De surcroît, le recourant n'aurait jamais accepté la polyvalence nouvellement instaurée et voudrait limiter ses activités à « sa » balayeuse, ce qui ne serait pas compatible avec l'optimisation de l'utilisation des véhicules du service. La municipalité, qui ne dispose pas d'autre poste adapté au recourant dans son administration, affirme avoir tenu compte de la durée des rapports de travail en signifiant le licenciement du recourant avec un préavis de 6 mois et en lui proposant la réalisation d'une mesure H. \_\_\_\_\_.

c) Il ressort du dossier que le recourant a connu un nombre élevé de jours d'incapacité de travail durant les années 2005 à 2008. A l'exception de son passage au sein de l'institution l'A. \_\_\_\_\_ en 2005, la grande majorité de ces absences est due à ses problèmes de dos. Depuis mars 2008, à savoir depuis son licenciement, ces absences sont également liées à un état dépressif. Afin de tenir compte des contraintes physiques imposées au recourant (à savoir notamment privilégier la position assise/debout et limiter le port de charges), la municipalité a tenté, depuis 2006 tout au moins, d'adapter les tâches confiées à son employé. Malgré cela, les absences de l'intéressé n'ont pas diminué. A cet égard, le recourant insiste sur le fait qu'il serait pleinement apte à travailler pour peu qu'il ne soit affecté qu'à la seule balayeuse mécanique. La municipalité s'oppose à cette solution notamment pour des motifs d'organisation : elle ne permettrait pas une utilisation rationnelle des balayeuses. Pour sa part, le tribunal constate surtout que la limitation des tâches du recourant à cette seule activité ne paraît pas compatible à terme avec ses lombalgies car une telle solution ne privilégie pas les positions alternées « assise, debout » décrites par le certificat médical de la Dresse C. \_\_\_\_\_ du 9 juillet 2007. Compte tenu de l'opposition récurrente du recourant à la nouvelle organisation du service mise en place en 2005/2006, son insistance à limiter ses activités à la seule balayeuse apparaît plus comme un refus de toute polyvalence que comme une façon d'adapter son poste à ses difficultés de santé. Le recourant ne retire à ce propos aucun bénéfice du descriptif général de fonction de 1999, qui mentionne certes en premier lieu le balayage mécanique du domaine public, mais fait également référence au déneigement, au service de fin de semaine et à l'exécution de « toutes les autres tâches confiées », consacrant ainsi avant l'heure l'obligation de polyvalence requise des employés du service. Au final, force est de constater que la municipalité a déployé des efforts pour adapter les tâches requises du recourant, mais que les lombalgies de ce dernier sont difficilement compatibles avec l'activité physique relativement lourde exigée des ouvriers de voirie. Par conséquent, une adaptation du poste du recourant en vue d'une reprise d'activité à 100% ne paraît pas envisageable. Dans ces circonstances, l'incapacité

de travail du recourant, qui se traduit par de nombreux jours d'absence, est constitutive d'un juste motif de licenciement dans la mesure où l'intéressé est plus à même d'accomplir les tâches d'un employé de voirie pour lesquelles il a été engagé. De surcroît, ses fréquentes absences entraînent une surcharge de travail pour les collègues et provoquent une situation préjudiciable au bon fonctionnement du service de la voirie, tel que cela ressort de la note de la Direction des espaces publics du 29 janvier 2007. Cet élément constitue également un juste motif de licenciement au sens de l'art. 18 du Statut.

#### **E. 9**

Le tribunal ne peut suivre le recourant lorsqu'il soutient que la municipalité n'a pas respecté le principe de la proportionnalité. En effet, ce n'est qu'à l'issue de plusieurs années d'un important absentéisme que l'autorité intimée a finalement décidé de licencier le recourant. Elle a fait preuve de patience à son égard, l'ayant même soutenu en 2005 lors de ses problèmes d'alcool. Comme l'a confirmé le témoin N. \_\_\_\_\_, chef du service de la voirie depuis 2006, elle a en outre essayé d'adapter le poste à ses contraintes physiques, sans succès toutefois. Dans ce domaine, la municipalité a déjà démontré par le passé qu'elle était prête à prendre les mesures nécessaires pour adapter un poste de travail aux difficultés de santé de l'un de ses collaborateurs, pour peu que celui-ci se montre coopératif. Tel est en effet le cas du témoin M. \_\_\_\_\_ dont les problèmes de santé l'ont contraint à réduire son taux d'activité à 75 % et qui s'est vu affecté au seul nettoyage des véhicules en intérieur. Par ailleurs, l'autorité intimée a expressément affirmé à l'audience avoir également procédé à un examen des places vacantes au sein de son administration, examen qui a clairement démontré qu'elle ne disposait d'aucun poste compatible avec les problèmes de dos du recourant. Rien ne permet de mettre en doute ces affirmations. La municipalité a ainsi respecté l'art. 19 al. 4 du Statut qui lui donne la faculté de procéder à un déplacement du fonctionnaire si la nature des justes motifs de licenciement le permet. De plus, elle a tenu compte du nombre d'années de service du recourant en lui signifiant un préavis de six mois, à savoir le double du minimum prévu à l'art. 19 al. 3 du Statut. Elle a encore spontanément, et sans obligation légale, proposé au recourant de suivre une mesure d'aide à la réinsertion professionnelle auprès de la fondation H. \_\_\_\_\_ dont elle s'est engagée à supporter le coût. Ce faisant, la municipalité a clairement respecté le principe de la proportionnalité.

#### **E. 10**

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Aucun émolument de justice ne sera perçu ainsi qu'il est d'usage en matière de contentieux de la fonction publique communale. Selon la jurisprudence du tribunal de céans, le recourant, qui n'a pas agi de manière téméraire, ne sera pas non plus tenu de verser des dépens à la municipalité (voir GE.2006.0180 du 28 juin 2007 consid. 5 et références citées). L'indemnité versée au témoin J. \_\_\_\_\_ s'élève à 24 francs et celle versée au témoin L. \_\_\_\_\_ à 20 francs et 20 centimes. Ces frais restent à la charge de l'Etat.

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