

## **VD\_OMNI GE.2013.0147 vom 15. Juli 2014**

VD Tribunal cantonal, 2014-07-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2013.0147](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0147)

FR: VD\_OMNI GE.2013.0147 du 15 juillet 2014

IT: VD\_OMNI GE.2013.0147 del 15 luglio 2014

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ c/Municipalité d'Oron | Licenciement pour justes motifs du concierge d'une école, après un avertissement et un blâme adressés trois ans auparavant. L'ancienne réglementation concernant le personnel communal, favorable au recourant, doit s'appliquer (consid. 3). Confirmation de l'existence de justes motifs de licenciement, compte tenu de l'attitude parfois colérique du recourant, ainsi que de sa difficulté à travailler sous les ordres d'un supérieur et à effectuer un travail d'équipe. Le recourant a lui-même fait savoir à plusieurs reprises qu'il n'appréciait pas son travail, où il ne se sentait pas à l'aise. L'autorité intimée n'a pas adopté une attitude contraire aux règles de la bonne foi, en interpellant le médecin traitant du recourant, dès lors qu'elle avait des motifs légitimes de s'enquérir de son état de santé (consid. 4). La décision de la Municipalité respecte en outre le principe de la proportionnalité (consid. 5). La résiliation du contrat de bail, relatif à l'appartement qu'occupe le recourant avec sa famille, ressortit à la réglementation applicable à la fin des rapports de travail. La nomination du recourant au poste de concierge et la conclusion du contrat de bail sont en effet des actes liés, les prestations de travail étant déterminantes, sur la base d'une approche économique (consid. 6). Recours au TF rejeté par avis du 4 février 2015 (ATF 8 C\_621/2014).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le recourant demande le retrait du dossier du prospectus de la fondation Les Oliviers, produit par l'autorité intimée après l'audience. Dans la mesure où ces pièces ne sont pas déterminantes pour l'issue du litige, il ne se justifie pas de les retrancher formellement du dossier.

#### **E. 2**

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

GE.1997.0037 du 29 mai 1997).

## **E. 2.2**

et les références citées, en particulier David Lachat, Commentaire romand, Code des obligations, vol. I, 2e éd. 2012, n° 31 ad art. 253 CO; le même, Le bail à loyer, 2008, p. 89 ch. 3.2; Raymond Bisang, Fragen im Zusammenhang mit gemischten Verträgen mit mietrechtlichem Einschlag, mp 4/2010, p. 246; Pierre Engel, Contrats de droit suisse, 2e éd. 2000, p. 293; Bruno Cocchi, Die Kündigung der Dienstwohnung, mp 2/1995, p. 52 s.). c) En l'occurrence, la nomination du recourant au poste de concierge et la conclusion du contrat de bail sont concomitantes. L'entrée dans le logement est en effet intervenue simultanément à l'acceptation, par le recourant, de sa nomination en tant que concierge. La lettre de la Municipalité de 1\*\*\*\*\* du 3 février 2005, confirmant la nomination au poste de concierge, laisse supposer que le loyer payé par le recourant est directement déduit de son salaire. Enfin, le logement, situé au sein même de l'établissement scolaire, est manifestement lié à l'activité de concierge déployée par le recourant. La fonction du recourant nécessite en effet sa présence sur place, notamment pour gérer la mise à disposition des salles, activité qui figure dans son cahier des charges. On doit dès lors admettre, bien que le contrat de bail ne se réfère pas expressément aux rapports de travail liant le recourant à la Municipalité de 1\*\*\*\*\* et qu'il soit établi au nom des époux X.\_\_\_\_\_, que l'on est en présence de deux actes ne pouvant être dissociés. d) Il n'apparaît au surplus pas arbitraire de considérer que les rapports de travail sont en l'occurrence prépondérants, sur la base d'une approche économique. En effet, le montant du loyer annuel (12'000 fr. charges comprises) est clairement inférieur au salaire annuel brut du recourant (80'572 fr. en mars 2012). C'est dès lors à juste titre que l'autorité intimée a considéré que la résiliation du contrat de bail obéissait aux règles applicables à l'extinction des rapports de travail. Dans sa décision du 19 juillet 2013, l'autorité intimée avait résilié le contrat de bail pour le 31 octobre 2013. Compte tenu de l'effet suspensif accordé à la présente procédure, ce délai n'a pas pu être observé. Il convient, partant, d'en reporter les effets au 30 novembre 2014, afin de permettre au recourant et à sa famille de trouver un nouveau logement dans un délai raisonnable.

## **E. 3**

X.\_\_\_\_\_ est fonctionnaire au sens de l'art. 1 du Statut du personnel de la commune de 1\*\*\*\*\* (ci-après: le Statut). Selon la convention de fusion entre les anciennes communes qui forment désormais la commune d'Oron, il est prévu à l'art. 20 que le règlement de la commune de 1\*\*\*\*\* sur le Statut du personnel reste en vigueur sur le territoire de l'ancienne commune jusqu'au 31 décembre 2013. Il devient ensuite caduc à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Depuis cette date, le Règlement concernant le personnel communal, adopté par le Conseil communal dans sa séance du 11 novembre 2013, s'applique. a) Le principe de non-rétroactivité constitue l'un des principes fondamentaux du droit administratif et découle directement de celui de la sécurité du droit (art. 5 Cst.). Selon ce principe, s'appliquent aux faits dont les conséquences juridiques sont en cause les normes en vigueur au moment où ces faits se sont produits. En présence d'une situation durable, le principe de non-rétroactivité doit cependant être nuancé. Dans ce cas, la jurisprudence admet l'application du nouveau droit à des faits dont la cause est antérieure à la modification législative mais qui perdurent après ce changement (ATF 114 Ib 150). On parle alors communément de rétroactivité improprement dite (André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 150; arrêt PE.2009.0576 du 13 avril 2010). Lorsque

le droit est modifié alors qu'une décision administrative fait l'objet d'un recours, la légalité d'un acte administratif doit en principe, en l'absence d'une disposition légale transitoire, être examinée selon le droit en vigueur au moment où il a été édicté. Un changement de loi intervenu au cours d'une procédure de recours devant un tribunal administratif n'a donc en principe pas à être pris en considération. Un tel principe souffre une exception lorsqu'une application immédiate du nouveau droit s'impose pour des motifs impératifs, notamment lorsque les nouvelles dispositions ont été adoptées pour des raisons d'ordre public ou pour la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants (ATF 129 II 497 consid. 5.3.2 p. 522 et les références citées, contra ATAF B-7126/2008 du 20 juillet 2010 consid. 2 mais qui se fonde uniquement sur de la jurisprudence antérieure à l'ATF 129 précité; Pierre Moor / Alexandre Flückiger / Vincent Martenet, *Droit administratif*, vol. I, 3e éd., Berne 2012, p. 194 s.; Häfelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zurich 2006, p. 68 ss), ou encore pour des motifs d'économie de procédure, lorsqu'il suffirait à l'administré de requérir une nouvelle décision pour se voir appliquer le nouveau droit. Le principe de la *lex mitior*, selon lequel on applique le plus favorable de l'ancien ou du nouveau droit, doit d'ordinaire être prévu par une base légale, sans quoi il n'est pas applicable en droit administratif. Toutefois, en matière de sanctions administratives, par analogie avec le droit pénal, on appliquera rétroactivement le nouveau droit en vigueur au moment où l'autorité statue, s'il est plus favorable à l'administré (arrêt GE.2010.011 du 28 octobre 2010; Moor/Flückiger/Martenet, *op. cit.*, p. 201 s.; ATF 104 Ib 90). b) L'ancienne réglementation doit en principe s'appliquer, le licenciement ayant été prononcé le 19 juillet 2013, alors qu'une nouvelle réglementation n'avait pas encore été adoptée. L'art. 14 du Statut, applicable au moment du licenciement du recourant, dispose que 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'exige pas un départ immédiat. L'art. 19 du Statut précise que constituent de justes motifs, l'incapacité ou l'insuffisance constatée, l'invalidité 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 communale ou de l'un de ses secteurs. Selon la nouvelle réglementation, l'engagement des collaborateurs de la commune d'Oron se fait désormais par un contrat écrit. L'art. 66 du nouveau règlement prévoit la possibilité, pour la Municipalité et le collaborateur, de résilier le contrat pour la fin d'un mois, moyennant un délai de congé d'un mois durant la première année de service, de deux mois de la deuxième à la neuvième année de service, de trois mois ultérieurement. L'art. 69 du nouveau règlement permet en outre à la Municipalité et au collaborateur de résilier immédiatement et en tout temps le contrat de travail pour justes motifs. Sont notamment considérés comme justes motifs toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de celui qui a donné le congé la continuation des rapports de travail. La nouvelle réglementation apparaît moins favorable au recourant, dans la mesure où elle permet la résiliation des rapports de travail dans un délai de trois mois au plus, sans qu'il ne soit nécessaire de démontrer l'existence de justes motifs. Le recourant ne prétend pas que les dispositions du nouveau règlement concernant le personnel communal devraient lui être appliquées. Il convient dès lors d'examiner le bien-fondé de son renvoi, au regard des dispositions applicables au moment de la décision de licenciement, soit l'art. 19 du Statut.

#### **E. 4**

a) Les justes motifs de renvoi de fonctionnaires ou d'employés de l'Etat 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 (ATF 137 I 58 consid. 2.2; 8C\_170/2009 du 25 août 2009 consid. 4.2.1; 1C\_142/2007 du 13 septembre 2007 consid. 6.3 et les références citées ). Sont objectivement déterminants pour se séparer d'un fonctionnaire, notamment, les manquements aux devoirs de service et les griefs ayant trait, d'une part, à l'attitude professionnelle inadéquate du fonctionnaire par rapport à sa fonction et, d'autre part, à son incapacité à accomplir le mandat selon les règles établies au sein de son office (RDAF 1995 p. 456). Les antécédents de l'intéressé doivent toutefois être pris en compte dans l'examen de l'ensemble des circonstances permettant de déterminer s'il est raisonnable ou non que les rapports de service continuent (arrêts GE.2009.0219 du 19 mars 2010 consid. 4a; GE.2008.0160 du 13 janvier 2009 consid. 1a). En conclusion, 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 (ATF précités 1C\_142/2007 consid. 6.3 et 2P.149/2006 consid. 6.2). L'ouverture d'une procédure de renvoi pour justes motifs n'implique pas nécessairement une faute de l'agent; il suffit que ce dernier se trouve dans une situation telle que la continuation des rapports de service soit préjudiciable aux intérêts de la commune. Cela recouvre toutes les 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 (arrêt GE.2005.0094 du 7 août 2006). Constitue un juste motif de licenciement d'un fonctionnaire les absences nombreuses et répétées sur plus de trois 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 (arrêt GE.2008.0092 du 23 octobre 2008, confirmé par ATF 1C\_539/2008 du 4 mai 2009). Le licenciement pour justes motifs a également 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 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 (arrêt GE.1998.0015 du 13 juillet 1999). Il en allait de même, pour un fonctionnaire qui persistait à ne pas travailler et produisait des certificats médicaux sans consistance (arrêt GE.1995.0061 du 30 août 1995). Constituent également des justes motifs, des absences injustifiées et le fait de falsifier sa feuille d'heures de présence (arrêt GE.1997.0080 du 30 septembre 1997). Plus récemment, le Tribunal cantonal a confirmé un licenciement pour justes motifs d'un employé de la Commune de Lausanne qui, malgré une mise en demeure, n'avait pas été capable d'atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés (arrêt GE.2009.0067 du 2 décembre 2011; cf. également arrêt GE.2012.0047 du 27 novembre 2012, s'agissant d'une fonctionnaire communale transférée dans un autre service à un poste qui correspondait à sa formation mais pas à ses capacités, qui a été licenciée après trois ans au motif qu'elle n'avait pas été en mesure d'améliorer ses prestations). Il n'y a pas lieu, comme le soutient le recourant, d'appliquer par analogie la jurisprudence du Tribunal fédéral, rendue en matière de résiliation immédiate du contrat de travail pour justes motifs. Le Tribunal fédéral n'applique par analogie cette jurisprudence au droit de la fonction publique, qu'en matière de résiliation immédiate. On ne se trouve pas dans cette hypothèse, s'agissant d'un licenciement pour

justes motifs dans un certain délai, prononcé après un avertissement. b) L'employeur qui entend se prévaloir de manquements au titre de motifs justifiant un licenciement doit les invoquer sans tarder. En effet, s'il maintient le rapport de travail malgré la connaissance de ces manquements, il admet qu'il ne les tient pas pour de justes motifs et ne peut s'en prévaloir ensuite sous peine d'adopter un comportement contradictoire violant le principe de la bonne foi (ATF 2P.189/2000 du 6 mars 2001 consid. 4b). Toutefois, le Tribunal fédéral a admis qu'il y avait des cas dans lesquels, dans le but d'apprécier une situation globale qui s'est modifiée par la survenance d'événements nouveaux notables, des faits largement passés pouvaient ou même devaient être pris en considération (ATF P.784/1981 du 9 décembre 1982 consid. 4a, in ZBl 85/1984 p. 404). Il a en particulier jugé que l'indiscipline répétée représentait un juste motif de licenciement au regard d'un contexte global ponctué d'avertissements successifs pour de nombreuses fautes qui ne pouvaient être qualifiées de graves mais qui détruisaient tout rapport de confiance (ATF 2P.207/1996 du 13 août 1996 consid. 3c; cf. arrêt GE.2008.0239 du 17 décembre 2009 consid. 3c). Le but de l'avertissement est d'amender si possible l'intéressé. Il n'existe pas de critère absolu en matière d'avertissement, eu égard à la diversité des situations envisageables. La jurisprudence ne saurait poser de règles rigides sur le nombre et le contenu des avertissements dont la méconnaissance, par le travailleur, est susceptible de justifier un licenciement. Sont décisives, dans chaque cas particulier, entre autres circonstances, la nature, la gravité, la fréquence ou la durée des manquements reprochés au travailleur, de même que son attitude face aux injonctions, avertissements ou menaces formulées par l'employeur. Les juridictions cantonales disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (par analogie avec le droit privé: ATF 127 III 153 consid. 1c p. 157; cf. ATF 8C\_702/2012 du 24 janvier 2013 consid. 3.2 et les références citées). c) Le recourant a travaillé dans un premier temps, entre 1992 et 2000, comme employé auxiliaire au sein de la commune de 1\*\*\*\*\*. Les rapports de travail ont pris fin à l'été 2000. Le recourant a été réengagé par la commune de 1\*\*\*\*\* à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au service de voirie. Entre le 19 septembre 2003 et le 19 février 2005, il a toutefois fait l'objet d'un retrait de son permis de conduire, au motif qu'il avait conduit un véhicule en état d'ébriété. Selon les explications de l'autorité intimée, c'est en raison de ce nouveau retrait du permis de conduire et des difficultés organisationnelles rencontrées, que la Municipalité de 1\*\*\*\*\* aurait proposé au recourant de reprendre le poste de concierge de l'école de 1\*\*\*\*\*, qu'occupait alors un employé soupçonné de vol dans l'établissement scolaire. La Municipalité souhaitait effectuer une rocade entre les postes du recourant et de l'ancien concierge. Selon ses explications, X.\_\_\_\_\_ aurait accepté ce changement rapide de fonction (dans les 24 heures) pour rendre service. Les différents témoignages, notamment celui de H.\_\_\_\_\_, municipal depuis 2003, puis syndic durant les trois dernières années d'existence de la commune de 1\*\*\*\*\*, de J.\_\_\_\_\_, ancienne doyenne de l'établissement scolaire, de Y.\_\_\_\_\_, ancien supérieur du recourant, ainsi que de G.\_\_\_\_\_, enseignante, montrent que X.\_\_\_\_\_ n'était pas à l'aise dans sa nouvelle activité de concierge. Malgré ses demandes, le recourant n'a pas été réintégré à son ancien poste. Il a au surplus connu des difficultés d'ordre privé, lorsque l'établissement scolaire où il travaille l'a dénoncé, ainsi que son épouse, au SPJ en vue de protéger leurs deux enfants. Le recourant reconnaît qu'il a traversé une période difficile, au cours de laquelle il aurait notamment connu des problèmes d'alcool, qui ont justifié le prononcé d'un avertissement en début d'année 2010, puis d'un blâme quelques mois plus tard. A ces occasions, il lui a été reproché de s'être mis en état d'ébriété et d'avoir ainsi porté atteinte à l'image de la

commune. La Municipalité de 1\*\*\*\*\* lui a par ailleurs rappelé plusieurs règles à respecter dans le cadre de sa fonction, afin notamment d'éviter de nuire au travail scolaire. Elle l'a également rendu attentif au fait que les comportements agressifs étaient proscrits vis-à-vis des enseignants et des représentants de sociétés. Le recourant soutient qu'il s'est repris en main depuis lors. La Municipalité ne serait d'ailleurs pas en mesure de citer des événements concrets pour justifier la résiliation des rapports de travail. Les événements survenus avant l'avertissement et le blâme n'auraient pas à être pris en compte. Les seuls faits qui se sont produits avant l'avertissement adressé au recourant en 2010 ne sauraient constituer de justes motifs de licenciement. En s'en prévalant plus de trois ans après leur survenance, l'autorité intimée adopterait en effet une attitude contraire aux règles de la bonne foi. Ces événements peuvent toutefois être pris en compte pour apprécier l'évolution du comportement du recourant, au regard des manquements qui lui sont actuellement reprochés. Il convient dès lors d'examiner successivement les différentes critiques de la Municipalité d'Oron. aa) Selon l'autorité intimée, le recourant n'aurait toujours pas résolu les problèmes liés à sa consommation d'alcool. Le Dr. A. \_\_\_\_\_, médecin traitant du recourant, a mesuré, le 15 novembre 2011, une valeur Gamma GT légèrement élevée. Les tests effectués par le Dr. A. \_\_\_\_\_ en 2012 et 2013 se situaient en revanche dans la norme. Lors d'une hospitalisation en août 2012, le recourant a indiqué boire deux bières par jour, et occasionnellement du vin. Dans sa lettre de sortie, le Service de rhumatologie du CHUV a diagnostiqué chez le recourant une consommation d'alcool intermittente. Il n'a en revanche pas retenu l'existence d'une dépendance à l'alcool. Si ces constats attestent d'une consommation régulière et parfois excessive d'alcool, rien n'indique que le recourant consomme de l'alcool en quantité excessive pendant son activité professionnelle. L'autorité intimée ne démontre en outre pas que le recourant aurait encore récemment adopté une attitude inappropriée en public, de nature à porter atteinte à l'image de la commune. Les habitudes du recourant en matière de consommation d'alcool ne permettent ainsi pas de retenir l'existence d'un juste motif de licenciement. bb) L'autorité intimée reproche également au recourant de n'avoir pas transmis les clés à certains services communaux ou aux sociétés locales. Le dossier ne contient toutefois aucune plainte à ce sujet. Plusieurs témoins relèvent au contraire que le recourant est disponible et rend volontiers service. M. \_\_\_\_\_ a certes relevé que les entraîneurs rencontraient des problèmes de clés. Il a toutefois précisé que les relations avec le recourant s'étaient améliorées au cours des deux dernières années, de sorte qu'il n'avait plus eu à intervenir. Les problèmes de disponibilités qu'évoquent l'autorité intimée n'atteignent ainsi pas non plus un degré de gravité suffisant pour justifier le licenciement du recourant pour justes motifs. Quant à la qualité technique du travail du recourant, elle n'est pas remise en cause par l'autorité intimée. Il semble en effet que, à l'exception de remarques ponctuelles, le recourant entretient convenablement les locaux dont il a la charge. On ne peut pas non plus retenir, comme l'a suggéré l'autorité intimée, que le recourant ne disposerait pas des ressources physiques nécessaires pour effectuer son travail. Les problèmes de dos qui ont justifié son hospitalisation en 2012, ne l'ont pas empêché d'assurer la partie physique de son activité par la suite. Le médecin traitant du recourant a également confirmé son aptitude à effectuer des travaux de nettoyage, d'entretien et de balayage. Il est en outre en mesure de porter des seaux d'environ 15 à 20 kg et de soulever une table avec l'aide d'une autre personne. Quant à l'arrêt de travail de 2013, il était lié à l'état psychologique du recourant suite à la décision de licenciement, et non à des problèmes de dos. cc) La Municipalité reproche au recourant son comportement colérique et agressif. Son attitude à l'égard des utilisateurs du collège, de ses

collègues et de ses supérieurs hiérarchiques ne serait pas compatible avec l'image que souhaite donner la Municipalité. D'une manière générale, les pièces du dossier montrent que le recourant jouit d'une assez bonne réputation auprès des utilisateurs des infrastructures scolaires. La grande majorité des enseignants actuels du collège de 1\*\*\*\*\* a en effet relevé la serviabilité, la sociabilité, la positivité et l'excellent contact avec les élèves, dont faisait preuve le recourant. Plus d'une cinquantaine de parents d'élèves fréquentant l'établissement scolaire, ainsi que de nombreux membres de sociétés sportives, ont décrit le recourant comme étant une personne compétente, d'une grande disponibilité, toujours prête à rendre service. Cela étant, il ressort de plusieurs témoignages que le recourant adopte parfois un comportement inadéquat sur son lieu de travail. Le recourant ne supporte en effet pas les reproches qui lui sont adressés, ce qui l'amène à se mettre en colère. Y.\_\_\_\_\_, son supérieur hiérarchique avant la fusion de commune, puis K.\_\_\_\_\_, le supérieur actuel du recourant en ont été témoins. Il en va de même de l'enseignante J.\_\_\_\_\_, qui a relevé les réactions disproportionnées du recourant, qui s'en est parfois pris au matériel de l'établissement scolaire. K.\_\_\_\_\_ a reçu plusieurs fois l'ordre du recourant de prendre la porte, ce qu'a confirmé L.\_\_\_\_\_, témoin de la scène qui s'est déroulée alors qu'il travaillait avec le recourant, en 2013. En raison de l'agressivité du recourant, K.\_\_\_\_\_ dit avoir eu peur pour son intégrité. Un tel comportement, à l'égard d'un supérieur hiérarchique, n'est pas admissible. Les collaborateurs de l'Etat sont en effet tenus de se conformer aux instructions de leurs supérieurs hiérarchiques (Grisel, op. cit., p. 482). Parmi les devoirs qui découlent du principe de subordination hiérarchique, il y a notamment le devoir d'obéissance aux instructions du supérieur hiérarchique (sauf en cas d'ordre illégal), de même que l'obligation d'un comportement correct, loyal et respectueux à l'égard de la hiérarchie, sans lesquels un lien de confiance entre un supérieur et son subordonné ne saurait s'établir et se développer (cf. ATF 8C\_118/2013 du 11 février 2014 consid. 6.4.2). Y.\_\_\_\_\_, ancien supérieur hiérarchique, a confirmé que le recourant avait de la peine à appliquer les consignes et n'acceptait pas d'avoir un chef. Bien que la question du respect de la hiérarchie ait été abordée, Y.\_\_\_\_\_ n'a constaté aucun changement. Il a ainsi relevé que le recourant n'avait jamais fourni un planning, dès lors qu'il s'estimait indépendant dans la gestion de son temps. Il a également relevé que le recourant était solitaire et indépendant, des tensions se formant lorsqu'il devait travailler en équipe. De ce point de vue et contrairement à ce qu'affirme le recourant, sa capacité à respecter les ordres de son supérieur ne s'est pas améliorée entre l'avertissement de 2010 et la fusion de communes. Le nouveau chef du recourant, K.\_\_\_\_\_ ne parvient également que très rarement à faire appliquer de nouvelles directives et à faire respecter les consignes, ainsi qu'un planning de travail. Que cela soit lié à une difficulté du recourant à comprendre les ordres, due à une maîtrise limitée du français, ou à son absence de volonté de s'y conformer, importe peu. Il en résulte qu'en définitive, le recourant effectue son travail comme il l'entend, sans se soucier des directives de sa hiérarchie. Ces éléments démontrent que le recourant ne parvient pas à travailler sous les ordres d'un supérieur. Le recourant n'est en outre pas apte à effectuer un travail d'équipe. Cela s'est révélé particulièrement problématique, lorsqu'il s'est retrouvé partiellement en arrêt de travail. En effet, durant ces périodes (au mois d'octobre et de novembre 2012, puis du mois d'août au mois d'octobre 2013), le recourant a dû travailler avec d'autres employés communaux. K.\_\_\_\_\_ a évoqué, lors de son audition, des conflits quotidiens avec les personnes engagées pour suppléer son incapacité partielle de travail. Le conflit avec l'un de ses collègues étant si important, K.\_\_\_\_\_ a dû séparer en deux le bâtiment, toutefois sans succès. Selon le recourant, les difficultés rencontrées sont

liées au fait qu'il a accepté, sans toutefois en avoir véritablement le choix, sa nomination au poste de concierge. Le recourant a ensuite régulièrement fait savoir que cette activité ne lui convenait pas, en demandant à pouvoir retrouver son poste à la voirie. Plusieurs témoins ont relevé que le recourant se sentait mieux, lorsqu'il était employé au service de la voirie. Cela étant, il est également ressorti du témoignage du syndic de l'ancienne commune de 1\*\*\*\*\*, que les anciens collègues de voirie du recourant l'avaient mis de côté, plusieurs personnes ne souhaitant plus travailler avec lui. Y. \_\_\_\_\_, qui est actuellement chef de la voirie d'Oron, a fait le même constat. Le transfert du recourant au poste de concierge, qui ne nécessitait pas un travail d'équipe, visait sans doute à régler les difficultés d'organisation rencontrées au sein du service de voirie. On ne peut reprocher à l'ancienne Municipalité de 1\*\*\*\*\* d'avoir envisagé cette mesure, qui semblait correspondre aux aptitudes techniques du recourant, qui a expressément donné son accord au transfert. Le recourant a au surplus disposé de suffisamment de temps pour s'adapter à cette nouvelle activité, la Municipalité de 1\*\*\*\*\* ayant fait preuve de compréhension et de patience à son égard, avant de lui adresser un avertissement en 2010. On ne discerne en outre pas une volonté de l'autorité intimée de se "débarrasser" du recourant, comme il le dit lui-même, à la suite de la fusion des communes. Le recourant a en effet bénéficié de l'attitude particulièrement conciliante des représentants de l'ancienne Municipalité de 1\*\*\*\*\*. Il s'agissait alors d'une petite structure, permettant de tenir au mieux compte de chaque situation personnelle. Les impératifs de gestion d'une plus grande commune, comme l'est celle d'Oron, excluent d'offrir au recourant la disponibilité et l'attention constantes des membres de la Municipalité. La Municipalité d'Oron n'a pas adopté une attitude contraire aux règles de la bonne foi en interpellant, le 18 janvier 2013, le Dr. A. \_\_\_\_\_, médecin traitant du recourant, pour l'informer de la situation de X. \_\_\_\_\_. La Municipalité d'Oron avait des motifs légitimes de s'enquérir de l'état de santé du recourant, dans le but de planifier son éventuel remplacement. Compte tenu de l'atteinte dont souffrait le recourant, elle pouvait en effet douter de son aptitude physique à poursuivre son activité de concierge. De telles démarches ne peuvent être assimilées à une forme de harcèlement, comme le prétend le recourant. d) Si chacune des difficultés rencontrées par les supérieurs hiérarchiques du recourant, prises isolément, ne constitue pas, en tant que telle, un juste motif de licenciement, leur accumulation dans le temps et le défaut d'amendement du recourant suites aux remarques qui lui sont adressées, ne permet plus d'envisager la poursuite des rapports de travail. On ne peut en outre reprocher à la Municipalité d'avoir renoncé à dresser un avertissement à chaque manquement du recourant ou de n'avoir pas mentionné chacun des événements survenus dans le dossier personnel du recourant, leur importance respective ne justifiant pas un rappel à l'ordre systématique par écrit. L'altercation survenue dans le courant de l'année 2013, après que l'autorité intimée ait informé le recourant de son intention de le licencier, était en revanche plus grave. C'est la raison pour laquelle elle a donné lieu, à juste titre, à une remise à l'ordre formelle à l'encontre du recourant. Dans ces circonstances, on ne peut attendre de la Municipalité d'Oron qu'elle maintienne le recourant à son poste actuel et qu'elle s'accommode de ses difficultés relationnelles avec ses collègues et sa hiérarchie. Le recourant lui-même a d'ailleurs fait savoir à de nombreuses reprises qu'il n'appréciait pas son travail, où il ne se sentait pas à l'aise, au point de communiquer à la Municipalité de 1\*\*\*\*\* son intention de démissionner. La Municipalité d'Oron pouvait ainsi considérer qu'il existait des justes motifs de licencier le recourant.

## E. 5

Il convient encore de vérifier que la décision de la Municipalité d'Oron respecte le principe de la proportionnalité. a) Le principe de proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 138 I 331 consid. 7.4.3 p. 346; 137 I 167 consid. 3.6 p. 175/176; 136 I 87 consid. 3.2 p. 91/92 et les arrêts cités). b) En l'occurrence, la Municipalité a déjà fait une application correcte du principe de la proportionnalité, en prononçant le licenciement du recourant à l'échéance d'un délai de trois mois, et non son licenciement immédiat. Quant au prononcé d'un simple avertissement, il n'apparaît pas propre à atteindre le résultat escompté. En effet, le précédent avertissement adressé au recourant en 2010, s'il a contribué à certaines améliorations de son travail, n'a en revanche pas eu d'effet, en ce qui concerne le respect de sa hiérarchie. Dans la mesure où l'attitude du recourant pouvait s'expliquer par une mauvaise compréhension des instructions, la Municipalité de 1\*\*\*\*\* lui a offert des cours de français. Cette mesure n'a toutefois pas eu non plus l'effet escompté. On ne saurait dès lors exiger de l'autorité intimée qu'elle maintienne le recourant à son poste de travail, une amélioration de son comportement, tant à l'égard de sa hiérarchie qu'à l'égard de ses collègues, n'apparaissant pas vraisemblable.

## **E. 6**

Le recourant conteste enfin la possibilité, pour l'autorité intimée, de résilier le contrat de bail, sans utiliser la formule officielle. Il considère que la résiliation des rapports de travail n'a pas pour conséquence de mettre fin simultanément au contrat de bail, dès lors que les deux actes sont indépendants l'un de l'autre. a) Il faut tout d'abord examiner la compétence de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, à l'exclusion des autorités civiles, d'examiner ce point du litige. Selon l'art. 92 al. 1 LPA-VD, qui reprend l'art. 4 al. 1 de l'ancienne loi sur la juridiction et la procédure administrative du 18 décembre 1989 (aLJPA), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. La loi du 9 novembre 2010 sur la juridiction en matière de baux (LJB; RSV 173.655) s'applique aux contestations relatives aux baux à loyers portant sur des choses immobilières, quelle que soit la valeur litigieuse (art. 1 al. 1 LJB). Elle est également applicable en matière de baux à ferme non agricoles (art. 1 al. 2 LJB). Elle ne s'applique en revanche ni aux procédures d'expulsion dans le cas où le bail est résilié en raison d'un retard dans le paiement du loyer, ni aux procédures qui relèvent des autorités chargées de l'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, notamment des mainlevées d'opposition (art. 1 al. 1 LJB). Sur la base des dispositions précitées, la compétence de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal est subordonnée au droit matériel applicable (arrêt GE.2000.0082 du 12 octobre 2000, consid. 1b). Vu les rapports de travail et le contrat de bail liant les parties, elle dépend en l'espèce de la question de savoir si l'on est en présence de deux actes indépendants l'un de l'autre, régi chacun par les dispositions légales qui le concernent, y compris leur résiliation, ou au contraire sont des actes juridiques liés, couplés ou composés, auquel cas les règles du contrat qui présente un aspect prépondérant doivent être appliquées seules (arrêt GE.2000.0082 précité, consid. 1b; ATF 131 III 528 consid. 7.1; 118 II 157 consid. 3a et les références citées). b) S'agissant d'un litige civil en matière de contrat de conciergerie, le Tribunal fédéral a jugé que la prestation prépondérante se déterminait, entre autres critères,

suivant qu'il incombe au propriétaire ou au concierge de verser une soulte; en d'autres termes, la résiliation du contrat de conciergerie ressortit à la réglementation du contrat de travail si le salaire est plus élevé que le loyer, facteur économique d'application aisée (cf. ATF 4A\_102/2013 du 17 octobre 2013, consid.

#### **E. 7**

Le recours doit ainsi être rejeté et la décision attaquée confirmée. Il n'est pas perçu de frais (cf. arrêt GE.2006.0018 du 27 août 2007 et les références citées). L'autorité intimée, qui est intervenue par l'entremise d'un mandataire, a droit à des dépens.

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