

# VD\_OMNI GE.2013.0224 vom 24. April 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-04-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2013.0224](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0224)

FR: VD\_OMNI GE.2013.0224 du 24 avril 2014

IT: VD\_OMNI GE.2013.0224 del 24 aprile 2014

## Regeste

X. \_\_\_\_\_ c/Municipalité de Nyon | Révocation d'un employé communal par la municipalité au terme d'une enquête administrative menée par une délégation municipale. Rejet de la demande de récusation de la municipalité et de la délégation, en l'absence d'élément permettant d'affirmer qu'un membre de l'une ou l'autre aurait un intérêt personnel dans la cause ou pourrait apparaître comme prévenu. En particulier, il n'est pas établi que la municipalité aurait décidé de la sanction avant de rendre sa décision. Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

Le recourant a déposé devant la cour de céans une " requête de récusation " de l'ensemble des membres de la municipalité et de la commission d'enquête formée pour l'enquête administrative dont il a fait l'objet. Or, le Tribunal cantonal connaît des recours formés contre des décisions; la voie de la requête n'est ainsi pas ouverte (art. 92 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Au-delà de la dénomination de l'acte déposé par le recourant, il y a toutefois lieu de considérer cette "requête" soit comme un recours pour déni de justice - l'autorité intimée n'ayant pas statué sur sa demande de récusation - soit comme un recours contre une décision implicite de l'autorité intimée refusant d'entrer en matière sur la demande de récusation ou la rejetant. Il se justifie ainsi d'entrer en matière.

### E. 1.1

p. 25, 31 consid. 2.1.2.1 p. 34) -, l'impartialité doit s'apprécier selon une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction et le comportement personnels de tel juge en telle occasion, et aussi selon une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Sacilor Lormines c. France* du 9 novembre 2006, Recueil 2006-XII, par. 60; *Kyprianou c. Chypre* du 15 décembre 2005, Recueil 2005-XIII, par. 118; *Salov c. Ukraine* du 6 septembre 2005, Recueil 2005-VIII, par. 81). Pour se prononcer sur l'existence, dans une affaire donnée, d'une raison légitime de redouter d'un juge un défaut d'impartialité, l'optique du justiciable entre en ligne de compte, mais ne joue pas un rôle décisif; l'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées (arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *San Leonardo Club Band c. Malte* du 29 juillet 2004, Recueil 2004-IX, par. 60; *Pabla Ky c. Finlande* du 22 juin 2004, Recueil 2004-V, par. 30). Ces principes sont mis en œuvre par l'art. 9 LPA-VD, à teneur duquel doit se récuser toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision, notamment si elle a un intérêt personnel dans la cause (let. a); si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, conseil d'une partie, expert ou témoin (let. b); si elle pourrait apparaître comme prévenue

d'une autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). La jurisprudence du Tribunal fédéral considère (v. 2C\_831/2011 du 30 décembre 2011; dans le même sens pour la jurisprudence cantonale: arrêts AC.2011.0158 du 7 mai 2012 consid. 1 et AC.2006.0213 du 13 mars 2008 consid. 3) que de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. La garantie constitutionnelle n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. TF 2C\_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2; ATF 125 I 209 consid. 8a p. 217 s.). En ce qui concerne les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques individuelles composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (cf. TF 2C\_305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.5; ATF 97 I 860 consid. 4 p. 862). Le Tribunal fédéral a relevé à cet égard que la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens. Il a ajouté que tel doit a fortiori être le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions (ATF 122 II 471 consid. 3b p. 477). b) En l'espèce, le recourant ne saurait être suivi en tant qu'il s'en prend à la délégation chargée de l'enquête administrative. En effet, s'il est vrai que cette délégation comptait les deux conseillères municipales ainsi que les deux chefs de service concernés par l'office de maintenance, dont dépendent les piscines de Nyon et le poste du recourant, il n'en demeure pas moins que, d'une part, ils étaient le mieux à même de saisir le fonctionnement des piscines de Nyon et du poste dont le recourant avait la charge et, d'autre part, cette composition est expressément prévue par le Statut du personnel du 5 juillet 1965 de la Ville de Nyon (ci-après: le statut). En effet, celui-ci prévoit à son art. 59 al. 1 que les peines disciplinaires, au rang desquelles figure la révocation selon l'art. 57 du statut, sont prononcées par la municipalité et qu'avant toute décision, il est procédé à une enquête administrative par une délégation composée du syndic, du municipal et du chef de service dont dépend le fonctionnaire fautif; au demeurant, la délégation comptait également d'autres conseillers municipaux ou cadres communaux, notamment la cheffe de l'Office des affaires juridiques. Certes, la municipalité peut confier cette enquête à une personne indépendante de l'administration communale (art. 59 al. 2 du statut); cette compétence n'est toutefois que potestative et la municipalité n'a pas l'obligation d'y recourir. Quoi qu'il en soit, il convient de rappeler que selon la jurisprudence, la garantie constitutionnelle n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation des autorités administratives; les exigences sont ainsi moins sévères pour les membres de ces dernières autorités que pour les autorités judiciaires. Quant au fond, on ne décèle à la lecture des pièces au dossier, en particulier des comptes-rendus d'audition, aucun motif de récusation d'aucun membre de la délégation. Cette dernière a au contraire auditionné le recourant à plusieurs reprises, de même que ses collaborateurs; le ton adopté à son égard n'apparaît jamais avoir été inadéquat. Contrairement à ce que le recourant affirme, l'issue de l'enquête n'a pour le moins pas été préétablie, puisqu'on constate qu'au fil des auditions, ont en premier lieu été alternativement évoqués le maintien au poste avec requalification de celui-ci, sans modification du traitement, et un départ volontaire, solutions que le recourant a toutes deux rejetées; ce n'est qu'ensuite, face au refus du recourant, qu'a été envisagée la possibilité d'un licenciement ou d'une révocation. Par ailleurs, en tant que le recourant conteste l'impartialité de la municipalité, son recours est également mal fondé. En effet et en

premier lieu, on ne saisit pas à la lecture du dossier pour quel motif l'ensemble de la municipalité aurait dû se récuser; quant au recourant, il ne détaille pas ce point. Ensuite, il y a lieu de relever que la municipalité a uniquement exercé ses compétences, à savoir, à teneur de l'art. 59 al. 1 du statut, prononcer la peine disciplinaire après qu'une enquête administrative ait été menée par une délégation, comme cela a été le cas en l'espèce. Or, le fait que l'exercice de ses compétences par une autorité administrative puisse faire penser qu'elle aurait tendance à avoir une opinion préconçue en faveur de ce qui rentre dans ses attributions constitue une conséquence de l'ordre légal des compétences et ne donne donc pas lieu à récusation (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., Berne 2011, p. 725). S'agissant de la lettre du 13 décembre 2013 adressée au conseil du recourant par la délégation municipale, elle indiquait que " la Municipalité de Nyon décidera[it] lundi 16 décembre 2013 de la sanction administrative qu'elle prononcera[it] à l'encontre " du recourant. Or, on ne saurait déduire d'une telle indication que la sanction administrative à prononcer serait nécessairement une révocation et que celle-ci aurait donc déjà été décidée; en effet, à teneur de l'art. 57 du statut, entrant certes en considération la révocation, mais également le blâme écrit, la suppression d'une augmentation annuelle de traitement, la suspension avec ou sans privation totale ou partielle du traitement, le déplacement dans une autre fonction avec ou sans réduction du traitement ou encore la mise au provisoire avec ou sans déplacement ou réduction du traitement. L'indication du 13 décembre 2013 précitée ne constitue donc pas un motif suffisant pour admettre la prévention des membres de la municipalité. S'agissant enfin des deux entretiens téléphoniques que le conseil du recourant aurait eu avec C. \_\_\_\_\_ le 3 décembre 2013, puis à une date non communiquée, et au cours desquels il serait apparu que la révocation du recourant avait alors déjà été décidée par la municipalité, force est de constater que ces allégations figurant dans le recours ne sont pas démontrées à satisfaction de droit. En résumé, rien dans le dossier ne permet d'affirmer qu'un membre de l'autorité aurait un intérêt personnel dans la cause ou pourrait apparaître comme prévenu, justifiant sa récusation. 5. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans la mesure où il a conservé un objet. Il est statué sans frais. Succombant, le recourant supporte des dépens en faveur de l'autorité intimée (art. 51, 55, 91 et 99 LPA-VD).

## **E. 2**

Dans le cadre de l'enquête administrative diligentée à son encontre, le recourant a demandé dans son recours la récusation de tous les membres de la municipalité et de la commission d'enquête, l'annulation de toutes les mesures d'instruction exécutées depuis le 10 septembre 2013 et la désignation d'une commission d'enquête neutre. Dans l'intervalle, par décision du 28 janvier 2014, l'autorité intimée a prononcé la révocation du recourant avec effet à la fin du mois d'avril 2014, avec libération de l'obligation de travailler d'ici là, pour violation grave des devoirs de service et commission de fautes graves. Cette décision fait l'objet d'un recours distinct devant la cour de céans (cause pendante GE.2014.0040). Dès lors qu'une décision finale est intervenue depuis le recours du 16 décembre 2013, instaurant une mesure disciplinaire à l'encontre du recourant (révocation), on peut se demander si la demande de récusation formée par le recourant contre une décision incidente a conservé un objet. Quoi qu'il en soit, cette question souffre de demeurer indécise dès lors que la requête doit de toute manière être rejetée pour les motifs suivants.

## **E. 3**

Le requérant a sollicité la tenue d'une audience avec audition de témoins. a) Le droit d'être entendu tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504; 126 I 15; 124 I 49 et les réf. cit.). En particulier, le droit de faire administrer des preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Le droit d'être entendu découlant de l'article 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1). L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; 122 V 157 consid. 1d; 119 Ib 492 consid. 5b/bb). b) En l'espèce, le dossier, très complet, contient les courriers du requérant ou de son conseil, les procès-verbaux et comptes-rendus des auditions tant du requérant, qui a été entendu à plusieurs reprises dans le cadre de l'enquête administrative, que de ses différents collaborateurs, ainsi que les prises de position du syndicat SSP et des membres de la commission du personnel de la Ville de Nyon intervenus en faveur du requérant. Tant le requérant que l'autorité intimée ont également pu faire valoir leurs arguments et produire leurs pièces lors de l'échange d'écritures intervenu dans le cadre de l'instruction de la présente affaire. Le tribunal s'estime donc suffisamment informé des faits de la cause par les pièces au dossier et les écritures des parties, sans qu'il ne soit nécessaire d'appointer une audience et d'entendre des témoins, s'agissant de la présente requête de récusation. Ce grief est dès lors rejeté.

#### **E. 4**

Le requérant fait valoir que les membres de la commission d'enquête, en particulier ses supérieurs hiérarchiques, soit les chefs de service Z.\_\_\_\_\_ (Service des sports, manifestations et maintenance) et A.\_\_\_\_\_ (Service des ressources et relations humaines), pourraient être impliqués personnellement dans les dysfonctionnements qui lui sont reprochés. Tel pourrait également être le cas des conseillères municipales en charge des dicastères des sports (soit D.\_\_\_\_\_) et des ressources humaines (soit C.\_\_\_\_\_). Il a en outre fait valoir dans son recours que cette dernière aurait dit à son conseil, lors d'un entretien téléphonique du 3 décembre 2013, qu'il avait la possibilité " de trouver une sortie honorable " ou d'être convoqué le 9 décembre 2013 devant la municipalité pour y être entendu et révoqué avec effet immédiat; après avoir obtenu un temps de réflexion, le conseil du requérant aurait eu (à une date non indiquée) un nouvel entretien téléphonique avec C.\_\_\_\_\_ au cours duquel cette dernière aurait affirmé que, sans nouvelle du requérant, celui-ci serait convoqué pour être entendu en vue de sa révocation avec effet immédiat, le lien de confiance étant rompu. a) Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 Cst.; 27 al. 1 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 [ Cst.-VD; RSV 101.01 ] ). L'art. 29 al. 1 Cst. a un champ d'application plus large que l'art. 6 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101); il vise non seulement les contestations civiles et

pénales, mais aussi administratives (ATF 131 II 169 consid. 2.2.3 p. 173; 130 I 269 consid. 2.3 p. 272/273). S'agissant des exigences d'impartialité et d'indépendance, l'art. 29 al. 1 Cst. assure au justiciable une protection équivalente à celle de l'art. 30 al. 1 Cst. (ATF 127 I 196 consid. 2b p. 198/199). Selon cette disposition - qui de ce point de vue a la même portée que l'art.

## **E. 6**

par. 1 CEDH (ATF 135 I 14 consid. 2 p. 15; 133 I 1 consid. 5.2 p. 3; 131 I 24 consid.

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