

VD_OMNI GE.2018.0012 vom 10. Januar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-01-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0012

FR: VD_OMNI GE.2018.0012 du 10 janvier 2019

IT: VD_OMNI GE.2018.0012 del 10 gennaio 2019

Regeste

A. _____/Municipalité de Lausanne, Caisse cantonale de chômage | Recours contre une décision de la Municipalité de Lausanne prononçant le licenciement pour justes motifs (art. 70 RPAC) d'un fonctionnaire exerçant en qualité d'intendant pour le Service social (SSL). - La Municipalité n'a pas violé le droit d'être entendu du recourant en omettant de l'informer de son droit de se faire représenter par un avocat lors de sa première audition. Cette audition a eu lieu avant le prononcé de la suspension préventive du fonctionnaire. A ce stade, celui-ci ne jouit pas d'un droit inconditionnel à se faire assister. On ne saurait en outre retenir que la décision de la Municipalité a été prise avant d'entendre le recourant (consid. 4). - La Municipalité n'a pas tardé à prononcer le licenciement pour justes motifs (consid. 5). - Le fait pour le recourant d'avoir entretenu une relation intime avec une bénéficiaire d'un logement mis à disposition par le SSL est constitutif d'un juste motif de licenciement. Le recourant avait par ailleurs déjà été mis en garde pour des faits similaires survenus en 2014 (consid. 6). - La décision respecte le principe de proportionnalité. Le prononcé d'un simple avertissement n'est pas propre à atteindre le résultat escompté dès lors que le recourant avait déjà été rappelé en l'ordre en 2014 et que le lien de confiance avec son employeur est irrémédiablement rompu (consid. 7). - La résiliation transmise par courrier recommandé est réputée reçue lorsqu'en cas d'empêchement de l'agent postal de remettre ledit courrier, le destinataire de l'envoi est en mesure d'en prendre connaissance au bureau de poste selon l'avis de retrait (soit le jour même ou le lendemain). En l'occurrence, la décision attaquée déploie ses effets depuis le 22.12.17 et non depuis le 29.12.17, date de sa notification. Le calcul de la Municipalité du solde du salaire versé au recourant ne prête pas le flanc à la critique (consid. 8). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile, le recours satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

L'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales (art. 2 let. a de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes [LC; BLV 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 (cf. CDAP GE.2015.0049 du 15 octobre 2015 consid. 1; GE.2014.0040 du 18 juin 2015 consid. 2; GE.2011.0198 du 20 février 2012 consid. 1). 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 et l'interdiction de l'arbitraire (ATF 108 Ib 209; voir aussi CDAP GE.1997.0037 du 29 mai 1997). Force est ainsi de constater que, dans les litiges relatifs aux licenciements de fonctionnaires communaux, le Tribunal cantonal ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que l'autorité qui a rendu la décision. Le tribunal ne peut notamment pas revoir l'opportunité de la décision attaquée (cf. art. 98 LPA-VD) et doit exercer son pouvoir d'examen avec retenue.

E. 3

A l'issue de son audition, le fonctionnaire doit être informé de la possibilité de demander la consultation préalable de la Commission paritaire prévue à l'article 75.

E. 4

A titre préliminaire, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu dans la procédure ayant abouti à son licenciement. Il reproche à l'autorité intimée, d'une part, de ne pas l'avoir informé de son droit d'être assisté par un avocat lors de sa première audition et, d'autre part, d'avoir déjà pris de facto la décision de licenciement avant de procéder à son audition. a) Aux termes de l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), les parties ont le droit d'être entendues. La violation de ce droit de nature formelle 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 144 I 11 consid. 5.3 p. 17; 137 I 195 consid. 2.2 p. 197). Selon la jurisprudence, ce droit comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Il s'agit de permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 144 I 11 consid. 5.3 p. 17; 140 I 99 consid. 3.4 p. 102; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293). Une condition essentielle du droit de s'exprimer est la connaissance suffisante du déroulement de la procédure, ce qui implique le droit d'être informé au préalable des étapes de la procédure propres à influencer la décision (ATF 144 I 11 consid. 5.3 p. 17 s.; 141 I 60 consid. 3.3 p. 64; 140 I 99 consid. 3.4 p. 102 s.). La portée de ce droit ne peut pas être déterminée en général, mais uniquement sur la base de la situation concrète des intérêts en présence. Ce qui compte est de savoir si la personne concernée a été autorisée à faire valoir efficacement son point de vue. En droit de la fonction publique, des possibilités relativement informelles de faire des déclarations avant la cessation des fonctions peuvent satisfaire au droit d'être entendu, à condition que la personne concernée sache qu'elle doit s'attendre à une telle mesure (ATF 144 I 11 consid. 5.3 p. 18). Qu'il s'agisse d'une révocation disciplinaire ou d'un licenciement pour justes motifs (avec ou sans faute), la jurisprudence cantonale a précisé à plusieurs reprises que la procédure devait respecter un certain nombre de règles minimales sauvegardant les intérêts du fonctionnaire, découlant de la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu. Ainsi, une décision de renvoi ne peut être prise avant que l'intéressé ait été dûment informé des faits qui lui sont reprochés et de la

possibilité d'un renvoi en raison de ces faits, qu'il ait été mis 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 (CDAP GE.2014.0040 du 18 juin 2015 consid. 3a; GE.2012.0154 du 11 avril 2013 consid. 1a; GE.2012.0047 du 27 novembre 2012 consid. 3a). L'autorité doit attirer expressément l'attention du fonctionnaire sur le fait qu'elle envisage de le renvoyer et doit lui donner la possibilité de faire valoir ses droits élémentaires de partie, notamment de consulter le dossier et de se faire assister (cf. CDAP GE.2014.0040 du 18 juin 2015 consid. 3a et les références citées). De même, selon le Tribunal fédéral, quoique le droit d'être entendu ne confère pas le droit de s'exprimer sur les conséquences juridiques des faits, il ne peut remplir pleinement son rôle que si l'intéressé sait (ou doit savoir) de manière claire qu'une décision de nature déterminée est envisagée (ATF 135 I 279 consid. 2.4 p. 283). b) aa) En l'espèce, le recourant fait valoir en premier lieu que l'autorité intimée ne l'a pas informé, conformément à l'art. 71 al. 2 RPAC, de son droit d'être assisté d'un avocat dès l'ouverture de l'enquête administrative. Il convient de constater qu'en l'occurrence, ce défaut d'information n'a pas eu de conséquence sur la situation du recourant. Il a été entendu une première fois sans avocat le 24 novembre 2017 en vue du prononcé de sa suspension préventive, puis une seconde fois, le 20 décembre 2017, en vue de son licenciement, cette fois en présence de son conseil. Lors de cette seconde audition, le recourant a à nouveau reconnu les faits qui lui étaient reprochés et a, pour l'essentiel, réitéré et développé ses précédentes déclarations. Cela démontre que l'assistance d'un avocat n'a pas eu d'incidence majeure sur ses réponses. L'urgence dans la prise de décision de suspension du recourant commandait en outre de l'entendre rapidement, sans attendre à ce stade qu'un avocat ne soit constitué. A cet égard, le RPAC ne prévoit pas l'obligation pour la Municipalité d'informer le fonctionnaire de son droit d'être assisté, ni même d'entendre préalablement le fonctionnaire en cause, lorsqu'elle envisage de prononcer sa suspension préventive (art. 67 RPAC). Cette obligation est prévue lorsqu'une enquête administrative est ouverte, au sens de l'art. 71 RPAC. L'autorité intimée soutient que le recourant n'a pas fait l'objet d'une telle enquête. Cette affirmation est erronée. D'après la position de l'art. 71 RPAC parmi les art. 70 ss RPAC concernant le renvoi pour justes motifs, un tel renvoi implique forcément l'ouverture d'une enquête administrative. Cela étant, la suspension préventive selon l'art. 67 RPAC est possible préalablement à l'ouverture de l'enquête administrative ou en marge de cette enquête. Le fonctionnaire ne jouit pas d'un droit inconditionnel de se faire assister à ce stade. D'une manière plus générale, l'art. 56 RPAC prévoit que sous réserve des lois cantonales sur la représentation et l'assistance des parties en justice, le fonctionnaire peut se faire assister ou représenter, dans ses litiges avec la Commune, par un mandataire professionnel, un autre fonctionnaire communal ou un représentant d'association du personnel. On pouvait partir du principe que le recourant connaissait son droit d'être assisté dans la mesure où il a spontanément fait appel à un avocat dès qu'il s'est vu suspendre provisoirement de ses fonctions, par décision du 1^{er} décembre 2017. Dans la mesure où le recourant a pu s'exprimer, avec l'assistance d'un avocat, avant que la décision de licenciement ne soit prise à son encontre, son droit d'être entendu n'a pas été violé. bb) Le recourant fait valoir en second lieu que l'autorité intimée avait déjà pris, de facto, la décision litigieuse avant qu'il ne soit entendu pour la première fois. Il cite à cet égard Rémy Wyler et Matthieu Briguet, qui soutiennent à juste titre que le droit d'être entendu est violé lorsque le licenciement est dans les faits déjà certain et établi avant même d'entendre l'employé concerné. Il est en effet essentiel que la décision de résiliation des rapports de

travail ne soit pas déjà définitive au moment de donner la possibilité à l'employé d'exercer son droit d'être entendu et, partant, qu'il ne soit pas exclu que l'employeur revienne sur son projet. Ces auteurs rappellent cependant que pour faire valoir son droit d'être entendue, la personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais doit également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard. Lors de l'annonce par l'autorité compétente à l'employé qu'elle envisage une résiliation du rapport de travail et de son invitation à exercer son droit d'être entendu, il est ainsi normal qu'à ce moment l'employeur ait en principe déjà l'intention de dissoudre les rapports de travail. A défaut, il n'y aurait en effet aucune raison d'entendre l'employé. Il arrive qu'un projet de décision contenant les motifs de licenciement et mettant ainsi la résiliation en perspective soit déjà remis à l'employé. Il ne peut pas non plus être évité que l'employeur maintienne le plus souvent son avis initial, qui résulte lui-même des éléments qu'il a pu rassembler pour établir son projet de décision. Une telle pratique est admissible (Wylter/Briguet, La fin des rapports de travail dans la fonction publique, Berne 2017, p. 25 et s.). En l'occurrence, rien n'indique que la décision de licenciement avait déjà été définitivement prise avant que le recourant ne soit entendu par l'autorité intimée. L'échange de courriels du 24 novembre 2017 entre la secrétaire juridique du service du personnel et le service informatique dont se prévaut le recourant démontre seulement que l'autorité intimée a pris les devants afin de bloquer les accès informatiques de son collaborateur dès la fin de son audition en vue de sa suspension préventive. L'employeur a ainsi pris les mesures de sécurité nécessaires afin d'éviter un usage subséquent non conforme des outils informatiques par le collaborateur suspendu. Ce blocage ne préjugait en rien de l'issue de la procédure ouverte en vue d'un éventuel licenciement. D'ailleurs, la demande de la secrétaire juridique se limitait à requérir de " bloquer immédiatement l'accès informatique du collaborateur ", sans plus amples précisions. Ensuite, l'autorité intimée s'est fondée d'une part sur la lettre de la bénéficiaire du 21 novembre 2017 et d'autre part sur les déclarations – essentiellement concordantes – du recourant pour rendre la décision de licenciement avec effet immédiat, à l'issue des deux auditions. Le recourant a été préalablement informé, de manière à respecter son droit d'être entendu, de l'objet de ses convocations (suspension, puis procédure en vue du licenciement). Il a ensuite eu la possibilité d'exprimer son point de vue et d'apporter les preuves nécessaires à la défense de ses intérêts. Ses déclarations ont été prises en compte par l'autorité intimée, de sorte qu'aucune violation du droit d'être entendu ne saurait être retenue en l'espèce.

E. 5

Sur le fond, le recourant reproche à l'autorité intimée d'avoir tardé à prononcer le renvoi immédiat, montrant par là qu'elle ne tenait pas les manquements pour de justes motifs de licenciement. a) La jurisprudence relative à l'art. 337 CO, selon laquelle la partie qui résilie un contrat de travail en invoquant des justes motifs ne dispose que d'un court délai de réflexion pour signifier la rupture immédiate des relations de travail (ATF 138 I 113 consid. 6.3.1-6.3.4 p. 116 s.; 137 III 303 consid. 2.1.3 p. 308; 130 III 28 consid. 4.4 p. 34) n'est pas transposable sans autre examen en matière de rapports de travail de droit public. En ce domaine, le licenciement se fait en général par voie de décision motivée; il est souvent précédé d'une enquête, durant laquelle l'intéressé bénéficie des garanties propres à la procédure administrative, en particulier le droit d'être entendu (voir en l'espèce l'art. 71 RPAC). Indépendamment de ces garanties, les contingences liées aux procédures internes d'une administration ne permettent souvent pas de prendre une décision immédiate, surtout lorsque la décision ne peut être prise par le supérieur hiérarchique direct, mais qu'elle

dépend de l'autorité de nomination (en l'occurrence la municipalité) ou d'une autorité de surveillance. De plus, les conséquences lorsqu'une résiliation avec effet immédiat est prononcée à tort sont plus graves pour l'employeur public que pour l'employé privé. Ces éléments justifient dès lors que l'on accorde à l'employeur public un temps plus important pour décider une résiliation avec effet immédiat qu'à un employeur privé (ATF 138 I 113 consid. 6.4-6.5 p. 118 ss). b) aa) Le recourant soutient que l'autorité intimée aurait été informée de la relation qu'il entretenait avec la bénéficiaire du RI avant qu'elle ne reçoive le courrier du 21 novembre 2017. Il allègue qu'une dénonciation orale a certainement eu lieu environ un mois plus tôt, à la mi-octobre 2017, après qu'il ait décidé de mettre fin à sa relation amoureuse. La bénéficiaire aurait ainsi agi par vengeance. L'assistante sociale à laquelle elle se serait confiée lui aurait conseillé de formuler sa plainte par écrit. Il serait en outre peu probable que la bénéficiaire ait rédigé sa plainte elle-même, vu la qualité du français écrit de la lettre comparée aux messages écrits par sms au recourant, dans un français "plus qu'approximatif". Ainsi, le laps de temps écoulé entre la dénonciation orale alléguée et la suspension du recourant démontrerait que l'autorité intimée a agi tardivement et que le manquement reproché n'est pas suffisamment grave pour justifier sa mise à l'écart immédiate. Faute d'avoir produit une quelconque preuve de ses allégations, le recourant ne peut espérer remettre en cause le fait que l'autorité intimée a été informée de la relation intime litigieuse par courrier de l'usagère, daté du 21 novembre 2017. Rien n'indique en effet que cette dernière se serait plainte oralement du comportement du recourant avant de procéder par écrit. Les sms qu'elle a envoyés dès le 24 novembre 2017 au recourant ne permettent pas de retenir, d'une part, qu'elle n'est pas l'auteur du courrier du 21 novembre 2017 et, d'autre part, que l'autorité intimée était au courant de la situation avant cette date. Au demeurant, l'autorité intimée ne pouvait et ne devait engager une procédure de suspension que sur la foi de déclarations précises et formalisées, telles que celles contenues dans la lettre du 21 novembre 2017. Dès lors, il n'y a pas lieu de requérir "tout document permettant de savoir à quelle date et à quelle personne [la bénéficiaire concernée] a pour la première fois annoncé à l'intimée, y compris oralement, qu'elle avait entretenu une relation amoureuse avec le recourant", comme le demande ce dernier (pièce requise n o 151). Cela se justifie d'autant moins que le dossier de la cause produit par l'autorité intimée est censé être complet et qu'il n'y a pas d'indice que l'intéressée se serait plainte oralement du comportement du recourant avant de procéder par écrit. Il ne s'impose pas davantage de requérir "tout document permettant de savoir qui a rédigé la lettre signée le 21 novembre 2017 par [la bénéficiaire concernée], dans quelles circonstances et à quelle date" (pièce requise n o 152). En effet, il n'est pas contesté que l'intéressée ait à tout le moins signé ce document et qu'elle en ait compris la teneur. Dès lors, à supposer même qu'elle se soit fait aider par un tiers pour le rédiger, cela n'enlèverait rien à la force probante de ce courrier. Au vu de ce qui précède, il ne saurait ainsi être reproché à l'autorité intimée d'avoir agi tardivement en prononçant la suspension du recourant le 1^{er} décembre 2017, après l'avoir entendu une première fois. bb) Le recourant soutient ensuite que le délai entre la prise de la décision de licenciement, intervenue selon lui le 24 novembre 2017, et la "formalisation" de cette décision, le 22 décembre 2017, serait manifestement excessif. Comme vu supra (cf. consid. 4b)bb), la décision de licenciement n'a pas été prise au moment de verrouiller les accès informatiques du recourant, à l'issue de son audition du 24 novembre 2017. La demande de blocage des accès visait uniquement à prendre les mesures de sécurité qui s'imposaient pendant la période provisoire de la suspension. L'autorité intimée a ainsi réagi rapidement après avoir eu connaissance des faits litigieux. La procédure de licenciement

pour justes motifs a ensuite suivi son cours, avec, notamment, la convocation du recourant à une seconde audition, le 20 décembre 2017, en présence de son conseil, du conseiller municipal en charge de la Direction des sports et de la cohésion sociale, de la cheffe du SSL, de la responsable des ressources humaines et d'une juriste. Cette audition, avec le projet de licencié ensuite le recourant, demandait une certaine organisation. Le 22 décembre 2017, l'autorité intimée a rendu la décision contestée. Compte tenu des contingences liées aux procédures internes de l'administration communale rappelées ci-dessus, du respect du droit d'être entendu du recourant et des exigences de motivation de la décision à rendre, un délai de moins d'un mois entre la découverte des faits ayant mené au licenciement et la décision n'est pas excessif (cf. jurisprudence du Tribunal fédéral [notamment TF 2A.656/2006 du 15 octobre 2007 consid. 5.2] citée par Wyler/Briguet, op. cit., p. 93).

E. 6

Le recourant conteste l'existence de justes motifs de licenciement avec effet immédiat. a) Il convient d'emblée de rappeler les obligations professionnelles pertinentes qui ressortent du RPAC: " Art. 10 – Exercice de la fonction – a) en général 1 Le fonctionnaire doit exercer sa fonction personnellement, avec diligence, conscience et fidélité. 2 Sauf disposition contraire de l'acte de nomination, et dans les limites des prescriptions sur la durée du travail, il doit y consacrer tout le temps prévu. Art. 11 – b) conduite pendant le travail Le fonctionnaire s'abstient de faire quoi que ce soit qui pourrait entraver la bonne marche du service. Art. 16 – Devoir d'obéissance Le fonctionnaire doit se conformer aux instructions de ses supérieurs et en exécuter les ordres avec conscience et discernement. Art. 22 – Devoir de fidélité – a) en général 1 Le fonctionnaire doit en toutes circonstances agir conformément aux intérêts de la Commune et s'abstenir de tout ce qui pourrait lui causer perte ou dommage. 2 Par son attitude il doit se montrer digne de la considération et de la confiance que sa situation officielle exige." b) Le recourant, âgé de 63 ans, travaillait en qualité d'intendant depuis 12 ans pour le compte du SSL lorsqu'il s'est vu signifier son licenciement avec effet immédiat. Durant ses années de collaboration, ses supérieurs ont reconnu son efficacité dans l'exécution de son travail (cf. entretiens de collaboration 2014 à 2017). Ils ont toutefois relevé, à tout le moins dès 2014, ses difficultés à respecter les processus internes et son manque de distance professionnelle avec les bénéficiaires du RI, locataires des logements mis à disposition par le SSL. Ils ont reproché à maintes reprises au recourant d'utiliser le tutoiement dans ses relations avec les usagers, alors que le vouvoiement était la règle. Le recourant a été entendu, le 26 mai 2014, par la responsable de la gestion des logements sociaux et par la cheffe de l'unité logement, dans le cadre d'une relation intime qu'il entretenait avec une bénéficiaire du RI. Cet entretien a ensuite fait l'objet d'un courrier du 2 juin 2014, dont on extrait le passage suivant: "Nous t'avons notamment rappelé les principes suivants: - L'importance de bien distinguer la sphère professionnelle et la sphère privée; - L'importance de préserver une saine distance avec les bénéficiaires: l'écoute et la bienveillance, implicites dans ton rôle professionnel, ne doivent pas se transformer en relations amicales, sentimentales ou autres; - L'obligation de te situer dans un rapport d'institution à usager, qui ne permet pas de relations d'égal à égal comme dans la vie privée. Tu dois avoir conscience que tu représentes le service et qu'à cet égard tu as une obligation morale." Le recourant a affirmé à l'époque qu'il s'agissait d'un faux pas, commis dans une période difficile de sa vie, que ces discussions l'avaient aidé à "ouvrir les yeux" sur certains de ses comportements auxquels il serait attentif à l'avenir. Ces mêmes faits ont également conduit à un autre entretien avec l'ancien chef de service et la répondante RH, le 21

novembre 2014. Suite à cette rencontre, un courrier a été transmis au recourant le 16 janvier 2015, dont la teneur est notamment la suivante: "Certaines règles vous ont été rappelées lors de cet entretien, que je souhaite vous confirmer par écrit. · Le vouvoiement est la règle dans les rapports avec les usagers-ères; · Nous nous abstenons de faire des avances à un usager-ère; toute rencontre hors du lieu de travail et sans objectif professionnel ne peut intervenir que sur invitation explicite de l'usager-ère; · S'il s'avère qu'une relation d'ordre privé est sur le point de se nouer, vous en informez sans délai votre cheffe, qui vous dessaisit du suivi de l'usager-ère." Ces règles ici rappelées reprennent celles figurant au chiffre 8 "Règles de conduite" d'un règlement interne du SSL, libellées comme suit: "1. Le vouvoiement des usagers-ères est la règle. Le tutoiement ne peut être admis que dans des situations où il est spontané de la part des usagers-ères et qu'il est cohérent avec la nature de la relation professionnelle, par exemple dans le cadre d'un hébergement d'urgence. 2. Nous nous abstenons de faire état de nos propres soucis avec un-e usager-ère. 3. Nous nous abstenons de faire part de nos convictions ou de notre religion auprès des usagers-ères et nous nous gardons de tout prosélytisme et de toute propagande de quelque nature que ce soit. 4. En aucun cas nous ne nous autorisons à faire des avances de nature affective ou sexuelle auprès d'un-e usager-ère. 5. Si, dans le respect de ce qui précède, une relation d'ordre privé se noue entre un-e collaborateur-riche et un-e usager-ère, le-la collaborateur-riche informe sans délai, et confidentiellement, son-sa chef-fe d'unité. Ce-cette dernier-ère prend toutes les dispositions nécessaires pour démettre immédiatement le-la collaborateur-riche de toute responsabilité d'ordre professionnel envers l'usager-ère." Par courrier du 21 novembre 2017, la cheffe de service a été informée par une bénéficiaire du RI logeant dans un des appartements mis à disposition par le SSL du fait que le recourant entretenait depuis environ une année et demie une relation avec elle. Il ressort de ce courrier que la bénéficiaire se plaint de l'insistance avec laquelle le recourant est entré dans cette relation, de la fréquence de ses visites pour différents motifs professionnels (vérifications diverses) et non professionnels, des comportements violents qu'il aurait eus à son égard et de la crainte qu'il lui inspirait désormais. Elle demande à ce qu'on retire au recourant la clé lui permettant d'accéder à son appartement. Entendu le 24 novembre 2017 sur ces événements, le recourant a reconnu avoir eu des rapports sexuels avec cette personne, qui était consentante, et avoir entretenu une relation avec elle durant une année et demie. Il a également admis avoir eu des gestes violents, tout en alléguant que ceux-ci n'étaient que des réponses à la violence dont elle faisait preuve à son égard. Enfin, à la question de savoir comment il se déterminait sur le fait qu'il était averti et qu'il n'avait pas suivi les instructions transmises, le recourant a répondu qu'il reconnaissait avoir "fauté", "être coupable" et n'avoir rien à cacher. Il n'a toutefois pas pensé prévenir ses cadres, car il souhaitait résoudre les choses par lui-même. Lors de sa seconde audition du 20 décembre 2017, le recourant a à nouveau reconnu, pour l'essentiel, les faits reprochés, tout en minimisant leur gravité. c) Le fait d'avoir à nouveau entretenu, sans en avertir sa hiérarchie, une relation intime avec une bénéficiaire d'un logement du SSL constitue un grave manquement aux devoirs professionnels du recourant. En sa qualité d'intendant, celui-ci se trouvait dans une position de répondant vis-à-vis des bénéficiaires des logements, souvent en difficulté, qui n'avaient d'autres choix que de s'adresser à lui en cas de problèmes dans leur appartement. Il disposait des clés lui permettant d'accéder à ces logements. Même si sa fonction ne lui conférait pas de pouvoir de décision important (comme par exemple celui d'attribuer les logements), elle exigeait néanmoins de lui une diligence accrue quant à la distance professionnelle à maintenir dans ses relations de travail. Il lui a été maintes fois rappelé qu'il devait utiliser le

vouvoient lors de ses contacts avec les usagères, de manière à préserver la distance adéquate. Le recourant a ignoré ces directives. Son employeur aurait pu espérer qu'il saisisse l'importance des instructions rappelées suite aux événements survenus en 2014, mais cela n'a pas été le cas. En réitérant ses agissements, le recourant a porté atteinte à l'image et à la crédibilité du SSL, service public destiné à venir en aide aux personnes démunies. C'est à tort que le recourant prétend que la relation entretenue avec la bénéficiaire relève exclusivement de sa vie privée et que son existence, ou le fait de ne pas en avoir averti sa hiérarchie, ne constitue pas un motif de licenciement. Manifestement, le recourant connaissait les directives édictées par le SSL concernant la distance professionnelle à préserver avec les usagères et son devoir d'informer ses supérieurs au cas où une relation se nouait néanmoins. Ces instructions lui avaient en outre été rappelées en 2014 et 2015, suite à la découverte d'une première relation entretenue avec une usagère. Le recourant n'a jamais contesté le bien-fondé de ces directives, qui sont d'ailleurs indispensables à l'accomplissement des missions du service. Il importe en effet que la Municipalité de Lausanne préserve la confiance du public placée dans la probité du SSL et des fonctionnaires qui le représentent. Le SSL était dès lors légitimé à émettre des règles concernant le comportement à adopter avec les bénéficiaires. Il appartenait au recourant de les respecter, sous peine de violer son devoir de diligence et de fidélité consacrés aux art. 10, 11, 16 et 22 RPAC. Les directives ne visent pas à contrôler la vie privée des collaborateurs, mais à s'assurer que les tâches sont accomplies avec sérieux, en toute impartialité, et sans ambiguïté ou pression quelconque pour les usagers-ères. Il a même été prévu que dans le cas où malgré tout une relation se noue entre un fonctionnaire et une bénéficiaire, le premier doit immédiatement en avvertir ses supérieurs, qui le démettent alors de ses responsabilités professionnelles vis-à-vis de l'usager-ère. Cette règle démontre que l'employeur aurait toléré la relation amoureuse entre un fonctionnaire et une bénéficiaire s'il en avait été immédiatement informé et aurait pu prendre les mesures qui s'imposaient. Il aurait ainsi pu anticiper les conséquences négatives d'une situation dérogeant aux règles de conduites précitées. En l'espèce, l'information de la hiérarchie aurait permis d'éviter que l'usagère concernée ne doive s'adresser au CSR de Lausanne en faisant état de faits qui, bien que partiellement contestés par le recourant, ont jeté le discrédit sur le SSL. Le contenu ou les détails de la relation litigieuse ne concernent pas l'employeur du recourant, pour qui la relation en elle-même, entretenue en secret, constitue déjà un juste motif de licenciement. L'autorité intimée ne s'est pas fondée sur le caractère consenti ou non de la relation, sur son évolution tumultueuse ou sur les violences dénoncées par la bénéficiaire. Il lui importait peu de connaître les motivations de la bénéficiaire dans sa démarche de dénonciation. Il ressort en effet de la décision attaquée que le seul fait d'avoir à nouveau entretenu une relation avec une bénéficiaire du RI, sans en avvertir la hiérarchie, constituait un manquement particulièrement grave aux devoirs de fonctionnaire du recourant, dans la mesure où il avait reçu des consignes claires à ce sujet. Le fait que le volet intime de la relation se soit déroulé en dehors des heures de travail et qu'il n'ait dès lors pas perturbé le recourant dans l'exécution de ses tâches ne change rien à ce constat. C'est ainsi sans abus ou excès de son large pouvoir d'appréciation que l'autorité intimée a considéré que le recourant a violé les art. 10, 11, 16 et 22 RPAC précités. Ainsi, les évaluations de l'employeur globalement positives émises lors des entretiens annuels du recourant ne suffisent pas à écarter le fait que le lien de confiance essentiel avec son employeur est désormais rompu et que, dans ces conditions, le licenciement immédiat pour justes motifs se justifie pleinement.

Il convient encore d'examiner la proportionnalité de la mesure prononcée. 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 s.; 136 I 87 consid. 3.2 p. 91 s. et les arrêts cités). b) En l'espèce, les faits retenus réunissent les caractéristiques d'un manquement grave aux devoirs de service qui a conduit à la rupture du lien de confiance entre le recourant et l'autorité intimée. Or une rupture du lien de confiance entre un employeur et son employé en raison d'une faute grave commise par ce dernier ne peut que conduire le premier à se séparer du second. Certes, cette sanction est la plus sévère de la liste des sanctions offertes par le règlement communal. Mais dans le cas d'espèce, choisir cette mesure respecte le principe de la proportionnalité. On ne voit pas comment l'autorité intimée aurait pu opter pour une autre mesure disciplinaire qui impliquait forcément le maintien d'une relation de travail entre les parties, impossible à maintenir sans lien de confiance. A cet égard, le prononcé d'un simple avertissement n'apparaît pas propre à atteindre le résultat escompté, dès lors que le recourant avait déjà été rappelé à l'ordre au cours d'entretiens et de courriers du 2 juin 2014 et 16 janvier 2015, qui n'ont pas eu d'effet. Ces avertissements, bien qu'ils ne contiennent pas de menace de licenciement, sont suffisamment clairs pour que le recourant comprenne que les règles de conduite alors rappelées par son employeur devraient être scrupuleusement respectées à l'avenir. Une mise en demeure formelle écrite au sens de l'art. 71 bis RPAC n'était en outre pas nécessaire vu l'immédiateté du licenciement qui s'imposait en l'occurrence (cf. dans le même sens, ATF 143 II 443 consid. 7.5 p. 457 s.). C'est en vain que le recourant entend tirer argument de l'arrêt de la CDAP GE.2012.0154 du 11 avril 2013. L'état de fait à l'origine du licenciement avec effet immédiat dans cette affaire n'est pas comparable avec celui du cas d'espèce. Premièrement, dans l'arrêt précité, l'on se trouvait en présence d'un évènement unique et isolé, qui n'avait dès lors jamais fait l'objet d'avertissement, alors que tel n'est pas le cas du recourant, qui a reçu des consignes claires concernant des faits similaires en 2014. Deuxièmement, la gravité des faits était moindre dès lors qu'il était reproché à un orthodontiste américain travaillant en Suisse d'avoir effectué une période de service militaire au Etats-Unis alors qu'il était en incapacité de travail pour maladie. A la différence du recourant, ce fonctionnaire n'avait pas adopté un comportement susceptible de causer un préjudice sérieux à l'image d'un service public.

E. 8

Le recourant soutient dans une argumentation subsidiaire qu'il aurait droit au versement de son salaire jusqu'au 4 janvier 2018. Il part ainsi du postulat que l'autorité intimée a considéré que sa décision déployait ses effets à partir du 22 décembre 2017, date à laquelle elle a été déposée au bureau de poste et non à partir du 29 décembre 2017, date de sa notification. Le droit au traitement devrait dès lors être prolongé jusqu'au 4 janvier 2018 (29 décembre 2017 + 6 jours), afin de tenir compte du solde de vacances et des heures optionnelles. A cet égard, on peut se référer à l'arrêt de principe rendu en matière de droit du bail (ATF 137 III 208 consid. 3 p. 213 s.), applicable aussi en droit du travail (cf. Wyler/Heinzer, Droit du travail, Berne 2014, p. 502), selon lequel la résiliation transmise par courrier recommandé est réputée reçue lorsqu'en cas d'empêchement de l'agent postal de remettre ledit courrier, le destinataire de l'envoi est en mesure d'en prendre connaissance au

bureau de la poste selon l'avis de retrait (soit le jour même où l'avis est déposé ou le lendemain). Dans sa réponse, l'autorité intimée a valablement exposé que le solde de vacances et d'heures optionnelles de 6 jours de travail a été dûment compensé durant la période de suspension avec droit au traitement représentant l'équivalent de 20,5 jours de travail payés. A cela s'ajoute le fait que l'autorité intimée a continué de verser le salaire du recourant pendant encore 9 jours après la décision de licenciement avec effet immédiat. Partant, le recourant ne peut prétendre à une prolongation de son droit au traitement jusqu'au 4 janvier 2018.

E. 9

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. a) Compte tenu de ses ressources, l'assistance judiciaire a été octroyée au recourant. En principe, vu l'issue du litige, les frais de la cause devraient être mis à sa charge. Toutefois, dès lors que le recourant a été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire, ces frais, arrêtés à 1'000 fr., seront laissés provisoirement à la charge de l'Etat (cf. art. 122 al. 1 let. b du code de procédure civile du 19 décembre 2008 [CPC; RS 272], applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (cf. art. 55, 91 et 99 LPA-VD). b) L'avocat qui procède au bénéfice de l'assistance judiciaire dans le Canton de Vaud peut prétendre à un tarif horaire de 180 fr. et de 110 fr. pour son avocat-stagiaire (art. 2 al. 1 let. a et b du règlement vaudois du 7 décembre 2010 sur l'assistance judiciaire en matière civile [RAJ; BLV 211.02.3], applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD) et aux débours figurant sur la liste des opérations et débours (art. 3 al. 1 RAJ). En l'occurrence, l'indemnité de conseil d'office de Me Alessandro Brenci peut être arrêtée, sur la base de la liste des opérations – effectuées par son avocat-stagiaire – et débours produite, à un montant de 2'639 fr. 45, soit 2'429 fr. 15 d'honoraires (22 h 05 x 110 fr.), 21 fr. 60 de débours et 188 fr. 70 de TVA (7,7%). c) L'indemnité de conseil d'office est supportée provisoirement par le canton (cf. art. 122 al. 1 let. a CPC). Le recourant est toutefois rendu attentif au fait qu'il est tenu de rembourser le montant ainsi avancé dès qu'il est en mesure de le faire (art. 123 al. 1 CPC, applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). Il incombe au Service juridique et législatif de fixer les modalités de ce remboursement (art. 5 RAJ).

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