

# VD\_OMNI GE.2018.0238 vom 2. September 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-09-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2018.0238](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0238)

FR: VD\_OMNI GE.2018.0238 du 2 septembre 2019

IT: VD\_OMNI GE.2018.0238 del 2 settembre 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Lausanne | Rejet du recours d'un fonctionnaire communal contre son licenciement pour justes motifs. Le recourant a fait l'objet d'une mise en demeure en raison de son comportement inadéquat à l'égard de sa hiérarchie, de ses collègues et des usagers, qu'il n'a pas contestée. Or, il a persisté, ceci nonobstant, à adopter une attitude professionnelle inadéquate par rapport à sa fonction, créant une situation telle que la continuation des rapports de service serait préjudiciable aux intérêts de l'autorité intimée. Au surplus, ce licenciement n'apparaît pas contraire au principe de proportionnalité et ne contrevient pas à la bonne foi; il ne résulte pas d'un abus du pouvoir d'appréciation de la part de l'autorité intimée.

## Erwägungen

### E. 1

a) Conformément à l'art. 6 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal examine d'office s'il est compétent. Selon l'art. l'art. 92 al. 1 LPA-VD, la CDAP 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. Aux termes de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations (b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (c). b) Aux termes de l'art. 77 RPAC, «toute décision prise par la Municipalité concernant la situation d'un fonctionnaire peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dans les trente jours dès la communication de la décision, conformément à l'article 95 de la Loi sur la procédure administrative». Cette dernière disposition prescrit que le recours au Tribunal cantonal s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision ou du jugement attaqués. Le recours déposé devant la CDAP, dans le délai et les formes prescrits, doit ainsi être considéré comme recevable. 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 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes [LC; BLKV 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 régler de manière autonome les rapports de travail qu'elle noue avec ses

fonctionnaires et employés. Dans ce cas, la municipalité dispose d'une grande liberté d'appréciation dans l'organisation de son administration, en particulier s'agissant de la création, de la modification et de la suppression des rapports de service nécessaires à son bon fonctionnement (cf. arrêt 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, l'interdiction de l'arbitraire (ATF 108 Ib 209; voir aussi arrêt 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 beaucoup de retenue (dans ce sens, arrêt GE.2014.0040 du 18 juin 2015 consid. 2).

### **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**

La décision municipale doit être communiquée par écrit à l'intéressé; elle est motivée et mentionne les voies et délais de recours. d) Déplacement à la place du renvoi Art. 72. – Si la nature des justes motifs le permet, la Municipalité peut ordonner, à la place du licenciement, le déplacement du fonctionnaire dans une autre fonction en rapport avec ses capacités. Le traitement est alors celui de la nouvelle fonction. " b) Définis ainsi en termes généraux, les justes motifs de renvoi de fonctionnaires ou d'employés publics - contrairement à la procédure révocatoire fondée sur une faute de service dont la gravité objective doit justifier la sanction - procèdent de toutes circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite des rapports de services, 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 (cf. arrêts du Tribunal fédéral 8C\_640/2018 du 19 mars 2019 consid. 6.6.1; 8C\_885/2017 du 11 octobre 2018 consid. 7.3; 8C\_638/2016 du 18 août 2017 consid. 4.2; 8C\_585/2014 du 29 mai 2015 consid. 5.2; plus particulièrement, Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, in : RDAF 1995, p. 407 ss, spéc. 421 ss; Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, nos 5425-5426; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4<sup>ème</sup> édition, Bâle et Francfort s/Main 1991, ch. 3155s., spéc. 3177s.; Tomas Poledna, Disziplinarische und administrative Entlassung von Beamten. Vom Sinn und Unsinn einer Unterscheidung, in : ZBl 1995 p. 49 ss.). aa) Les rapports de travail de droit public ne sont en principe pas soumis aux dispositions du Code des obligations, à l'exception des art. 331 al. 5 et 331a à 331e CO, relatifs aux rapports juridiques avec l'institution de prévoyance (art. 342 al. 1 let. a CO). Aussi bien le statut de la fonction publique peut-il être librement organisé par les cantons (ATF 139 I 57 consid. 5.1 p. 59s.). Ce statut, qui, pour être en général globalement plus favorable, peut comporter par rapport au Code des obligations des contraintes plus sévères sur certains points (ATF 139 I 57 consid. 5.1 p. 59s.). Les règles relatives au contrat de travail sont seulement applicables à titre subsidiaire, en cas de lacunes dans la réglementation ou si celle-ci le prévoit (ATF 139 I 57 consid. 5.1 p. 59s.; Christiane Brunner/Jean-Michel Bühler/Jean-Bernard Waeber/Christian Bruchez, Commentaire du contrat de travail, 3<sup>ème</sup> éd. Lausanne 2004, n°1 p. 323; Wolfgang Portmann, in: Commentaire bâlois, Droit des obligations, vol I, 5<sup>ème</sup> éd. Bâle 2011, n° 1 ad art. 342 CO;

Adrian Staehlin/Vischer, in: Commentaire zurichois, 3<sup>ème</sup> éd. Zurich 1996, n° 2 ad art. 342 CO). Par ailleurs, l'application du droit privé à titre de droit cantonal supplétif n'oblige en principe pas le juge administratif à interpréter les normes concernées comme elles le sont en droit privé; il peut tenir compte des spécificités du droit public (TF 2C\_860/2008 du 20 novembre 2009 consid. 3.2). Le droit de la fonction publique se distingue en effet du droit du travail tel qu'il est réglé par le Code des obligations, dans la mesure où la liberté d'action de l'entité publique est limitée par le respect des principes constitutionnels. Alors que l'employeur privé peut se fonder sur son autonomie privée et sa liberté contractuelle, l'employeur étatique est lié par les droits fondamentaux et les droits procéduraux inhérents au droit administratif, notamment le principe de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de la bonne foi (ATF 138 I 113 consid. 6.4.2 p. 119 et les références citées; Peter Hänni/Thomas Meier, *Der Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht*, in: Häner/Waldmann, *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, 2013, p. 157). bb) Conformément aux principes dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral en droit privé (mais qui peuvent être appliqués par analogie en droit de la fonction publique ; cf. arrêts 8C\_873/2010 du 17 février 2011 consid. 7.2; 8C\_170/2009 du 25 août 2009 consid. 4.2.2 et 1C\_142/2007 du 13 septembre 2007 consid. 6.4), un juste motif est un fait propre à détruire la confiance qu'impliquent dans leur essence les rapports de travail ou à les ébranler de telle façon qu'on ne saurait exiger la continuation des rapports de service (v. notamment arrêts 4A\_112/2017 du 30 août 2017 consid. 3.2; 4A\_723/2011 du 5 mars 2012 consid. 3; arrêt du 14 septembre 1999, in SARB 1/01 n° 176, p. 1153; du 26 juin 1999, in SARB 9/00 n° 143, p. 923 ; ATF 116 II 145, consid. 6a et les réf. cit.). En règle générale, la résiliation immédiate pour justes motifs doit être admise de façon restrictive (v. arrêt 2P.149/2006 du 9 octobre 2006 consid. 6.3). Elle doit être utilisée comme *ultima ratio* (v. Héloïse Rosello, *Les influences du droit privé sur le droit de la fonction publique*, Zurich 2016, n°510, p. 244). Seul un manquement particulièrement grave du fonctionnaire est de nature à justifier son licenciement immédiat; un tel manquement suppose qu'il ait violé soit l'une de ses obligations au travail, soit son devoir de fidélité (v. Rémy Wyler/Matthieu Briguet, *la fin des rapports de travail dans la fonction publique*, Berne 2017, p. 46; références citées). Savoir si le comportement incriminé atteint la gravité nécessaire dépend des circonstances du cas concret (ATF 142 III 579 consid. 4.2). Il est donc difficile d'établir un catalogue de comportements susceptibles de justifier un congé immédiat. Dans son appréciation, le juge doit notamment prendre en compte la position et la responsabilité du travailleur (arrêts 8C\_800/2016 du 12 décembre 2017 consid. 3.4; 4A\_112/2017 du 30 août 2017 consid. 3.2 et les nombreuses 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 (cf. JAB 1995, p. 336 ss; arrêts TA GE 1998.0141 du 9 avril 1999 ; GE 1995.0036 et GE 1996.0023 du 10 juillet 1996). Lorsqu'en revanche le manquement invoqué n'apparaît pas d'une gravité telle qu'il justifie une résiliation avec effet immédiat, le congé doit être précédé d'un avertissement préalable; ce n'est que lorsque le manquement est répété en dépit de cet avertissement qu'il peut entraîner une résiliation avec effet immédiat (ATF 142 III 579 consid. 4.2 p. 579; 130 III 213 consid. 3.1; arrêt 4C.51/2006 du 27 juin 2006 consid. 2.1.1; Wyler/Briguet, op. cit., p.

46). Parmi les motifs ayant été considérés par le Tribunal fédéral comme détruisant le rapport de confiance nécessaire à la relation de travail et justifiant une résiliation immédiate, figure notamment le fait pour un enseignant de jouer au strip-poker avec une élève et lui prodiguer un massage de la nuque (arrêt 8C\_728/2013 du 22 août 2014) ou encore le fait pour un professeur d'université d'harcéler sexuellement son assistante (arrêt 8C\_422/2013 du 9 avril 2014). En outre, le Tribunal fédéral a retenu qu'un manque global d'organisation de l'équipe dont le fonctionnaire avait la responsabilité, ainsi qu'un manque de "leadership" pouvait constituer de justes motifs, ce d'autant plus que l'intéressé s'était opposé à son transfert dans une autre fonction (arrêt 8C\_640/2018 du 19 mars 2019 consid. 6.6.2). Il a confirmé que le fait d'exercer une activité accessoire pendant une incapacité de travail complète déclarée à l'employeur constituait une violation grave du devoir de fidélité entraînant une rupture du lien de confiance (arrêt 8C\_885/2017 du 11 octobre 2018 consid. 7.4). Constituent en outre de justes motifs 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 arrêt 1C\_539/2008 du 4 mai 2009). A en outre été confirmé le licenciement pour justes motifs d'un cadre de la Ville de Lausanne dont le comportement avait eu des conséquences négatives sur la santé et la motivation de plusieurs de ses collaborateurs, et de manière indirecte, sur le fonctionnement du groupe (arrêt GE.2008.0239 du 17 décembre 2009, confirmé par arrêt 8C\_70/2010 du 20 décembre 2010, déjà cité). Il a par ailleurs été jugé que la poursuite des rapports de service ne pouvait raisonnablement être exigée de la part d'un fonctionnaire, chef d'équipe, pas suffisamment présent avec celle-ci et participant peu aux travaux qui lui étaient confiés, créant par son comportement un climat de travail néfaste au sein de son équipe, ceci d'autant plus qu'en dépit d'une mise en demeure formelle pour ces mêmes faits, la situation s'est au contraire dégradée (arrêt GE.2010.0068 du 29 octobre 2010). De même, le Tribunal cantonal a confirmé le licenciement pour justes motifs d'un collaborateur de la Ville de Lausanne qui, malgré une mise en demeure, n'avait pas atteint les objectifs qui lui avaient été fixés (GE.2009.0067 du 2 décembre 2011). cc) En matière de renvoi pour justes motifs d'un fonctionnaire communal, il est ainsi de jurisprudence constante qu'une décision à cet égard 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 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 (Tribunal administratif, arrêts GE 2004.0042 du 27 septembre 2004 ; GE 1999.0052 du 15 juillet 1999 ; GE 1997.0005 du 29 juillet 1997 ; GE 1996.0076 du 5 décembre 1996 ; GE 1996.0061 du 31 octobre 1996 ; GE 1995.0085 du 4 décembre 1995). Le défaut d'avertissement ne peut être assimilé à une simple violation du droit d'être entendu, guérissable à certaines conditions (cf. Hansjörg Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, in : SJZ 100 (2004) Nr. 16 p. 377), notamment lorsqu'aucun rapport de causalité ne devrait être vu entre la formalité et la décision en cause. En effet, en tant que décision sujette à un recours, l'avertissement ne confère pas seulement à son destinataire des informations au sujet de griefs de l'autorité mais aussi la faculté de contester ceux-ci et d'obtenir à leur sujet une décision judiciaire (v. arrêts GE 2004.0191 du 16 mars 2005 - dans lequel il a même été jugé que l'avertissement prévu par le règlement correspondait à une étape indispensable dans un processus de licenciement -; GE 1996.0031 du 17 mars 1997 ; GE 1994/0025 du

## E. 7

octobre 1994). L'ampleur des garanties que la procédure se doit de conférer au fonctionnaire dépendra bien entendu de la gravité de la mesure envisagée (cf. arrêts GE 1993.0005 du 20 avril 1993 ; GE 1992.0023 du 16 octobre 1992). Ainsi, l'existence d'une condamnation pour acceptation d'un avantage, à elle seule et objectivement, quelle que soit la gravité subjective de la faute commise, est de nature à rompre la confiance que les responsables d'une administration doivent pouvoir placer dans leurs subordonnés, et justifie par conséquent un licenciement, et même probablement un licenciement avec effet immédiat (v. arrêt GE 2003.0022 du 23 juillet 2003). En outre, dans certaines circonstances, restrictives il est vrai, la jurisprudence admet qu'un licenciement puisse être prononcé sans avertissement préalable, en particulier lorsque de précédentes mises en garde n'ont eu aucun effet sur le comportement du fonctionnaire, de sorte qu'on pouvait admettre qu'un avertissement formel aurait été sans résultat (v. arrêt 2P.301/2000 du 6 avril 2001). En cas de faute du fonctionnaire, la révocation, mesure disciplinaire, doit être préférée au renvoi pour justes motifs dans les cas particulièrement graves; dans les cas moins graves, l'autorité pourra préférer un simple licenciement (Wyler/Briguet, op. cit., p. 49; Peter Hänni, *Beendigung öffentlicher Dienstverhältnisse*, in Geiser/Münch [éds], *Stellenwechsel und Entlassung*, Bâle 1997, p. 188). dd) Toutefois, un licenciement pour justes motifs n'implique pas nécessairement qu'une faute soit imputable au fonctionnaire visé (arrêt 2P.116/2006 du 16 août 2006 consid. 3.4). Ainsi, il a été confirmé dans le cas d'une secrétaire dont la santé a été durablement atteinte suite à de multiples interventions chirurgicales et qui, par la suite, n'a pas démontré sa volonté ou sa capacité d'améliorer sa maîtrise de l'outil informatique mis en place à l'occasion d'une réorganisation des tâches du service (v. arrêt GE 2002.0008 du 27 juin 2003), de même que dans le cas d'un concierge déplacé une première fois et qui se montre lent, peu efficace et dispersé dans son nouvel emploi au service de la voirie, malgré les avertissements reçus (v. arrêt GE 1998.0015 du 13 juillet 1999 ; v. en outre GE 1997.0037 du 29 mai 1997, confirmation de licenciement d'un fonctionnaire invalide à l'échéance du droit au traitement). L'autorité qui licencie doit cependant démontrer que la continuation de l'activité est devenue impossible, même en raison d'événements ne tenant pas au comportement de l'intéressé. Peuvent ainsi être considérés comme justes motifs toutes circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que l'autorité qui nomme ne peut plus continuer les rapports de service (Rosello, op. cit., n°508 p. 243). Un agent public peut être licencié pour justes motifs tenant à sa personne ou dans l'intérêt du service, lorsque par exemple un conflit de personnalité affecte le bon fonctionnement de celui-ci (v. Knapp, op. cit., p. 646). De même, si, pour des raisons aucunement liées à une quelconque culpabilité, un agent public n'est plus en mesure de remplir ses fonctions, l'autorité pourra y mettre fin (v. Moor, n° 5.3.5.1). Le Tribunal administratif a confirmé sur ce point le renvoi pour justes motifs d'un cadre ne fournissant plus ses prestations de travail à l'administration communale depuis plus de quatre ans, la reprise du travail de l'intéressé dans son service étant exclue, en raison des rapports houleux entretenus avec la hiérarchie (arrêt GE 2004.0014 du 26 juin 2004). ee) On ajoutera pour être complet que la résiliation des rapports de service d'un fonctionnaire s'opère par la voie d'une décision, qui est un acte administratif. L'administration n'agit pas en vertu d'un droit qui lui appartient mais en vertu d'une compétence qui lui est attribuée par la loi. Dès lors, la décision peut être modifiée par une autre décision, à savoir une décision rendue par une autorité statuant sur un moyen juridictionnel (ATF 137 I 58 consid. 4.3.3. p. 66). Rien ne s'oppose par conséquent à la transformation par la juridiction de recours d'un congé extraordinaire en congé ordinaire

(Rosello, op. cit., n°513). On ajoutera que la pratique de certaines autorités cantonales admet la possibilité d'une conversion en pareille hypothèse (voir Peter Hänni, *Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz*, 2 e éd. Zurich 2008, p. 589-591). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a confirmé, implicitement tout au moins, un jugement du Tribunal administratif fédéral qui allait dans ce sens (arrêt 1C\_277/2008 du 30 juin 2008). c) Le caractère abusif d'un licenciement ne résulte pas seulement des motifs de la résiliation, mais aussi de la manière dont la partie qui résilie exerce son droit. Ainsi, même quand une partie résilie de manière justifiée, elle doit faire usage de son droit avec modération. Une violation grossière du contrat, notamment une atteinte grave de la personnalité dans le cadre d'une résiliation, peut rendre celle-ci abusive. Il faut considérer en particulier qu'en vertu de l'art. 328 CO, l'employeur a l'obligation de respecter et de protéger les droits de la personnalité de son employé (cf. art. 56 bis al. 1 RPAC). Il doit s'abstenir de toute atteinte aux droits de la personnalité qui n'est pas justifiée par le contrat, et doit également protéger son collaborateur contre des atteintes de la part de supérieurs, de collègues ou de tiers; cette obligation est le corollaire du devoir de fidélité de l'employé (art. 321a CO; cf. art. 10 al. 1 RPAC). La jurisprudence en a déduit qu'un licenciement n'était pas abusif lorsque le caractère difficile d'un employé avait contribué à créer une situation conflictuelle sur le lieu de travail qui se répercutait négativement sur le travail en commun, et lorsque l'employeur avait pris auparavant toutes les mesures que l'on pouvait attendre de lui pour désamorcer le conflit. Si l'employeur ne s'était pas soucié de résoudre le conflit, ou ne l'avait fait qu'insuffisamment, il n'avait pas satisfait à son devoir de protection, et le licenciement devait dès lors être tenu pour abusif. En définitive, l'appréciation du caractère abusif d'un licenciement suppose l'examen de toutes les circonstances du cas d'espèce (arrêts GE.2010.0231 du 27 janvier 2012 consid. 4b; GE.2008.0207 du 24 novembre 2010 consid. 4a). d) Se pose enfin la question, consécutive à une annulation de la décision mettant fin au rapport de services ou révoquant le fonctionnaire, de l'éventuelle réintégration de ce dernier (v. arrêt 8C\_816/2015 du 12 septembre 2016 consid. 3.4). Se pose en effet la question du caractère absolu ou non de l'obligation de réintégrer, dès lors qu'il n'est pas toujours envisageable pour l'employeur public de réintégrer le collaborateur licencié à son précédent poste ou de lui offrir un nouvel emploi de nature équivalente au sein de l'administration et qui puisse être considéré comme raisonnablement exigible (Rosello, op. cit., n°635). La pratique actuelle en la matière montre souvent que l'indemnisation en lieu et place de la réintégration semble être devenue la règle (Rosello, op. cit., n°639; Wyler/Briguet, p. 28). Ainsi, après avoir rappelé que l'art. 336a CO n'était pas directement applicable dans le cas d'espèce, le Tribunal fédéral a suggéré au Tribunal administratif de s'inspirer de la réglementation contenue dans cette disposition pour régler la situation d'employés illégalement licenciés et non réintégrés (arrêt 2P.181/2006 du 28 novembre 2006 consid. 2.5). En droit de la fonction publique, il est du reste admis qu'une violation du droit d'être entendu peut être guérie par une indemnisation (voir arrêt 8C\_158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 6.6, non publié in ATF 136 I 39). L'autorité judiciaire de recours peut dès lors renoncer à proposer la réintégration et l'autorité compétente n'est pas tenue d'y procéder. Il suit de ce qui précède que le fonctionnaire licencié ou révoqué injustement devra faire valoir ses moyens afin d'obtenir réparation du caractère infondé du licenciement. En pareil cas, il ne devrait pas être privé du droit d'invoquer l'art. 337c al. 3 CO et d'obtenir réparation du préjudice moral subi, au cas où la résiliation des rapports de service avec effet immédiat n'était pas confirmée par la juridiction de recours (Rosello, op. cit., n°650). 4. a) Le recourant conteste en premier lieu avoir enfreint les articles 10 al. 1, 11, 16 et 22 RPAC,

comme cela lui a été reproché dans la décision attaquée. A teneur de ces dispositions, qui font partie des obligations du fonctionnaire (chapitre III du RPAC): Art. 10 – Exercice de la fonction – a) en général 1 Le fonctionnaire doit exercer sa fonction personnellement, avec diligence, conscience et fidélité. 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. aa) En raison de plusieurs écarts constatés dans son comportement vis-à-vis de sa hiérarchie et de ses collègues, le recourant a fait l'objet, le 4 mai 2018, d'une mise en demeure sur trois points, notamment; il a été exigé de sa part d'avoir en tout temps une attitude respectueuse (comportement et langage) envers ses collègues, sa hiérarchie et toute autre personne dans le cadre de son activité professionnelle, de se conformer aux instructions de ses supérieurs et exécuter les ordres avec conscience et discernement, ainsi que de respecter les procédures et directives du service et de l'unité. Cette mesure faisait suite à une mise en demeure antérieure et à deux avertissements précédents. Le recourant, qui faut-il le rappeler était chef d'équipe, a été formellement mis en garde que le non-respect de cette mise en demeure serait de nature à entraîner l'ouverture d'une procédure de licenciement pour justes motifs. Le recourant n'a pas contesté cette mesure (v. sur ce point, arrêt GE.2018.0234 du 28 novembre 2018), sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir. Or, depuis lors, il ne s'est pas présenté à deux séances des chefs d'équipe de l'unité à laquelle il est rattaché, mises sur pied les 25 mai et le 1<sup>er</sup> juin 2018; du reste, c'est seulement sur injonction de son supérieur qu'il s'est finalement présenté à la seconde des deux séances. En outre, il a fait preuve, durant cette séance, d'un comportement inutilement agressif, ce que les témoins N. \_\_\_\_\_ et M. \_\_\_\_\_ ont confirmé lors de leurs dépositions respectives, le premier ajoutant même qu'il avait été injurié par le recourant. A cela s'ajoute que le recourant s'est vu reprocher d'avoir mal planifié une pose d'enrobé, prévue le 5 juin 2018, sans respecter la procédure mise en place, ce qui, selon le témoin D. \_\_\_\_\_, n'arrive pratiquement jamais. Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée n'a certainement pas fait preuve d'arbitraire en constatant que le recourant avait violé, par son comportement, les articles 10 al. 1, 11, 16 et 22 RPAC et ceci, en dépit de la mise en demeure dont il venait de faire l'objet. bb) Le recourant tente de justifier son comportement par les prétendus graves manquements de son supérieur hiérarchique, B. \_\_\_\_\_, chef d'unité. Il fait observer que ce dernier a été suspendu, postérieurement à l'ouverture de la procédure ayant conduit à son propre licenciement. On relève à cet égard, une fois encore, que le recourant n'a pas contesté la mise en demeure dont il a fait l'objet le 4 mai 2018, ce qui exclut de revenir sur les faits ayant motivé celle-ci. Quoi qu'il en soit, l'instruction a démontré qu'avant même l'arrivée de B. \_\_\_\_\_, le comportement du recourant vis-à-vis de sa hiérarchie, de ses collègues et des tiers suscitait déjà des plaintes, puisqu'il a, en particulier, fait l'objet d'une mise en demeure en 2007 et d'un avertissement en 2012. On retire notamment des explications concordantes des témoins D. \_\_\_\_\_ et M. \_\_\_\_\_ que le recourant a toujours eu tendance à s'emporter facilement et à adopter un langage inapproprié, notamment à l'égard de ses supérieurs, ceci aussi avant l'arrivée de B. \_\_\_\_\_ en 2013. Cela ressort également de l'étude de son dossier. Quant aux événements postérieurs à la mise en demeure du 4 mai 2018, l'instruction n'a mis en

évidence aucun indice permettant d'en imputer tout ou partie la responsabilité à B.\_\_\_\_\_. S'agissant de la séance du 1<sup>er</sup> juin 2018, le témoin M.\_\_\_\_\_ a du reste précisé qu'il n'avait pas compris la raison pour laquelle le recourant s'était énervé, B.\_\_\_\_\_ n'ayant fait preuve d'aucune agressivité à son égard. Quand bien même l'attitude de ce dernier avec ses subordonnés n'aurait pas toujours été appropriée, ce que les dépositions recueillies confirment au demeurant, elle ne permet de toute façon pas de reléguer à l'arrière-plan la violation par le recourant de ses obligations, telles qu'elles sont consacrées par les dispositions précitées du RPAC. cc) Au vu de ce qui précède, la persistance du recourant à adopter une attitude professionnelle inadéquate par rapport à sa fonction a créé une situation telle que la continuation des rapports de service serait préjudiciable aux intérêts de l'autorité intimée. Il y a donc lieu de retenir que des justes motifs de licenciement étaient bien réunis dans le cas d'espèce. b) Le recourant reproche à l'autorité intimée d'avoir, en le licenciant pour justes motifs, abusé du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu en la matière. On rappelle qu'il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 p. 140; 137 V 71 consid. 5.1 p. 73). Le recourant invoque plus particulièrement la violation de ce dernier principe, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, au regard des intérêts privés et publics en présence (ATF 130 II 425 consid. 5.2 p. 438; 124 I 40 consid. 3e p. 44). Selon le principe de proportionnalité, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et il faut que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, le principe de la proportionnalité proscrie toute restriction allant au-delà du but visé; il doit exister un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 p. 412; 142 I 76 consid. 3.5.1 p. 84; 137 I 167 consid. 3.6 p. 175/176; pour des cas de licenciement de fonctionnaires communaux, arrêts GE.2015.0081 du 15 décembre 2015 consid. 6; GE.2012.0113 du 11 janvier 2013 consid. 4a; GE.2008.0092 du 23 octobre 2008 consid. 8c; GE.2006.0018 du 27 août 2007 consid. 5c). aa) Le recourant soutient en premier lieu que son licenciement serait intervenu de manière contraire à la règle de l'aptitude. Il explique à cet égard que ce n'est pas son propre départ mais bien celui de B.\_\_\_\_\_ qui aurait eu pour effet de ramener la sérénité au sein de l'unité dont il faisait partie. Certes, l'autorité intimée le reconnaît elle-même dans ses dernières écritures, ce dernier a mis à mal l'unité qu'il dirigeait, ce qui a passablement «secoué» le service dont faisait partie le recourant. Les rapports de service entre la Ville de Lausanne et B.\_\_\_\_\_ ont du reste pris fin au mois d'octobre 2018. Une fois encore, le recourant perd de vue que les libertés qu'il a constamment et de manière récurrente prises dans son comportement dans les rapports de service et les relations de travail sont bien antérieures à l'arrivée de B.\_\_\_\_\_. En outre, on retire des dépositions des témoins D.\_\_\_\_\_, N.\_\_\_\_\_ et M.\_\_\_\_\_ que l'ambiance au sein de l'unité s'est améliorée depuis le départ non seulement de B.\_\_\_\_\_, mais également du recourant. Du reste, il ressort aussi des témoignages qu'il est progressivement devenu impossible de travailler aux côtés du recourant, dès lors que celui-ci se révélait incapable de réfréner son caractère difficile, qui se manifestait non seulement à l'endroit de la hiérarchie, mais également

contre ses collègues, voire contre des tiers. Les critiques que le recourant dirige sur ce point contre la décision attaquée apparaissent ainsi comme étant vaines. bb) Le recourant reproche en deuxième lieu à l'autorité intimée de l'avoir licencié, en choisissant l'ultima ratio, sans même avoir au préalable tenté de le déplacer dans un autre service, comme l'avait évoqué la COPAR à l'issue de sa séance du 24 septembre 2018. Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, le recourant a fait l'objet de deux mises en demeure, qui lui ont successivement été adressées le 3 octobre 2007 et le 4 mai 2018, ainsi que de deux avertissements, notifiés les 13 janvier 2012 et 29 avril 2015, qu'il n'a jamais contestés. Or, si l'exécution de ses tâches n'a jamais été sérieusement remise en cause, il lui a été, à chaque fois, reproché par ses supérieurs d'avoir fait preuve d'un comportement peu compatible avec la bonne marche du service dont il dépendait. Les événements postérieurs à la mise en demeure du 4 mai 2018 démontrent que le recourant n'a guère su tirer les leçons de ces précédentes mises en garde, puisqu'il a persisté dans son attitude oppositionnelle. Eu égard à l'importance de l'intérêt public au bon fonctionnement des services communaux, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir mis un terme aux rapports de service liant la Ville de Lausanne au recourant. Sans doute, aux termes de l'art. 72 RPAC: «Si la nature des justes motifs le permet, la Municipalité peut ordonner, à la place du licenciement, le déplacement du fonctionnaire dans une autre fonction en rapport avec ses capacités. Le traitement est alors celui de la nouvelle fonction». La COPAR, dont l'avis est consultatif faut-il le rappeler (cf. art. 75 al. 1 RPAC), a du reste évoqué une telle solution. Elle a retenu à cet égard que le recourant travaillait à la Ville de Lausanne depuis trente-deux ans et avait jusque-là bénéficié d'une certaine tolérance de la part de ses supérieurs hiérarchiques, en dépit des mises en garde qui lui ont été adressées. En l'occurrence, durant plus de trente ans, le recourant s'est délibérément affranchi des règles de conduite les plus élémentaires, n'hésitant pas, dans ses écarts de langage, à faire preuve d'agressivité et à injurier sa hiérarchie, tout comme ses collègues, voire même de tiers usagers, et persistant malgré plusieurs mises en garde. Dès lors, à supposer qu'il soit déplacé dans un autre service – il évoque à cet égard le Service \*\*\*\*\* – on voit mal que le recourant modifie sérieusement son comportement à l'avenir. Dans ces conditions, on ne saurait faire grief à l'autorité intimée de ne pas avoir retenu la possibilité évoquée par la COPAR et le licenciement du recourant pour justes motifs n'apparaît pas contraire au principe de proportionnalité. cc) Le recourant reproche enfin à l'autorité intimée d'avoir violé le principe constitutionnel de la bonne foi. On rappelle que ce principe présuppose que l'autorité ait fait une promesse ou ait émis une assurance sur la base desquelles l'administré a adopté son propre comportement; il peut être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72-73; 131 II 627 consid. 6.1; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 et les références). Dans un argumentaire quelque peu confus, il explique que l'autorité intimée aurait dans un premier temps ignoré le bien-fondé des mises en cause de son supérieur hiérarchique, B.\_\_\_\_\_, avant de retenir, dans un deuxième temps, ces mises en cause à sa charge pour le licencié, en invoquant un comportement incompatible avec la bonne marche du service, puis dans un troisième temps, d'ouvrir finalement une procédure contre B.\_\_\_\_\_ ayant conduit à ce que ce dernier soit écarté de l'unité qu'il dirigeait. Le recourant voit dans cette succession d'événements un comportement contradictoire de l'autorité, contraire aux règles de la bonne foi. Plusieurs objections doivent être opposées au recourant. Ce dernier feint d'ignorer les justes motifs ayant conduit à son licenciement, à

savoir la persistance à adopter un comportement préjudiciable à la bonne marche du service, malgré la mise en demeure du 4 mai 2018. Il perd de vue à cet égard que son comportement ne s'est pas limité à mettre en cause son supérieur, comme il paraît le soutenir; sans parler des prédécesseurs de B. \_\_\_\_\_, à l'égard desquels il n'est pas paru mieux disposé, le recourant s'en est également pris à ses propres collègues et à des tiers usagers, comme on l'a vu. Surtout, le recourant explique que ses supérieurs se seraient accommodés en quelque sorte de son caractère. Ce faisant, il tire bien hâtivement de la patience de ses supérieurs, comme de la tolérance de l'autorité intimée, qui durant plus de trente ans a maintenu les rapports de service en dépit de mises en garde successives, la promesse que ceux-ci ne seraient pas résiliés. Durant cette période le recourant n'a strictement rien entrepris pour corriger son comportement; il devait pourtant compter sur le fait que le maintien des relations de travail serait subordonné à l'amélioration de son attitude et au respect des instructions et des procédures. Or, il a choisi d'ignorer la mise en demeure qui lui a été notifiée le 4 mai 2018. Dès lors, c'est de manière plutôt téméraire que le recourant tente de mettre en doute la bonne foi de l'autorité intimée. dd) Au vu des considérations qui précèdent, force est de constater que le licenciement du recourant ne résulte pas d'un abus du pouvoir d'appréciation de la part de l'autorité intimée. 5. Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent le Tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. Bien que le recourant succombe, aucun émolument de justice ne sera perçu, ainsi qu'il est d'usage en matière de contentieux de la fonction publique communale (cf. art. 4 al. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]; cf. en outre arrêts GE.2015.0081 précité consid. 7; GE.2012.0211 du 19 février 2013 consid. 4; GE.2010.0227 du 1<sup>er</sup> septembre 2011 consid. 4; GE.2006.0180 du 28 juin 2007 consid. 5). L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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