

VD_OMNI GE.2021.0026 vom 19. November 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-11-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0026

FR: VD_OMNI GE.2021.0026 du 19 novembre 2021

IT: VD_OMNI GE.2021.0026 del 19 novembre 2021

Regeste

A. _____ /Municipalité de Lausanne | Confirmation d'une mise en demeure notifiée à une policière communale, ayant rejoint le groupe-accidents en qualité d'enquêtrice. Pas de violation de son droit d'être entendue au regard de la motivation de la décision attaquée; celle-ci ne fait que reprendre, sous une forme différente, l'objectif qui a déjà été assigné à la recourante lors d'un entretien de collaboration précédent. Sur le fond, la recourante est aux prises à des difficultés récurrentes avec la rédaction des rapports d'accident; si elle a réalisé des progrès, notamment dans la rédaction des rapports dits de base, les rapports plus complexes nécessitent régulièrement des corrections de la part de sa hiérarchie. De manière générale, son activité nécessite trop de supervision de la part de ses supérieurs, alors qu'elle avait rejoint le groupe-accidents il y a plus de deux ans et changé plusieurs fois de brigade. Les conditions de la mise en demeure sont par conséquent réalisées, cette mesure étant appropriée afin d'atteindre le but visé, soit l'amélioration durable des prestations de la recourante.

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^{er} 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; 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. 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 138 I 113 consid. 6.4.2 p. 119; 108 Ib 209; voir aussi arrêt GE.1997.0037 du 29 mai 1997; cf. ég. Héloïse Rosello, *Les influences du droit privé du travail sur le droit de la fonction publique*, Genève/Zurich/Bâle 2016, n°535 p. 264; Peter Hänni/Thomas Meier, *Der Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht*, in: Häner/Waldmann, *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, Zurich 2013, p. 157). 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. 3.2

p. 270). L'essentiel est que la décision indique clairement les faits qui sont établis et les déductions juridiques qui sont tirées de l'état de fait déterminant (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157; 135 II 145 consid. 8.2 p. 153). En principe, le texte de l'art. 42 let. c LPA-VD est clair: la motivation doit figurer dans la décision elle-même. Néanmoins, la jurisprudence admet, de manière générale, que la motivation d'une décision peut résulter de correspondances antérieures ou de documents séparés (ATF 131 I 18 consid. 3.1; 113 II 204 consid. 2; arrêts TF 2A.132/2003 du 24 octobre 2003 consid. 2.1; 2A.516/2000 du 6 novembre 2001; CDAP GE.2020.0070 du 4 février 2021; FI.2019.0086 du 26 juin 2020; AC.2019.0102 du 27 février 2020; voir aussi Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3 e éd., Berne 2011, ch. 2.2.8.3 p. 350). b) En l'occurrence, la décision attaquée met la recourante en demeure d'atteindre les objectifs fixés dans l'entretien du 7 décembre 2020 avec le commandant E._____ dans un délai de trois mois. La recourante s'en prend à l'objectif suivant qui lui a été assigné par ce dernier: «rendre 90% des rapports dits de base sans oublis ou erreurs évitables». Elle se plaint de ce que cet objectif n'ait pas été défini de manière claire par son auteur et que son évaluation dépend uniquement de son précédent chef d'équipe, D._____. On constate cependant que depuis qu'elle a rejoint le GA en qualité d'enquêtrice en février 2018, la recourante est aux prises à des difficultés récurrentes avec la rédaction des rapports d'accident, qui nécessitent régulièrement des corrections de la part de sa hiérarchie. Ces difficultés ont été mises en évidence lors de l'entretien d'évaluation du 24 août 2019, durant lequel, il a été relevé que la recourante ne satisfaisait pas au critère des connaissances professionnelles. Du reste, à l'issue de ce dernier entretien, un délai d'un an

lui a été impartie par son précédent supérieur, B. _____, afin d'atteindre l'objectif suivant: «être capable d'établir des rapports accidents simples et semi-complexes, ne nécessitant pas de corrections de fond conséquentes». Or, un an plus tard, on voit que cet objectif n'était pas entièrement atteint, puisque son supérieur, D. _____, a relevé qu'il était toujours nécessaire de corriger les rapports de la recourante. La recourante critique cette décision, en ce qu'il n'est pas fait mention de critères permettant d'évaluer de manière objective ses prestations de travail. Quoi qu'elle en dise, la recourante n'ignorait rien des reproches formulés à son encontre par sa hiérarchie lorsque la décision attaquée, qui ne fait que reprendre, sous une forme différente, l'objectif qui lui a déjà été assigné en 2018, a été rendue. La recourante critique, toujours sous l'angle du droit d'être entendu, le taux de 90% des rapports qui lui est demandé de rendre, sans que sa hiérarchie ait à effectuer de nécessaires corrections. Elle se plaint à cet égard d'une approche purement subjective, puisque ce taux avait été retenu par D. _____ dans le rapport du 25 septembre 2020. Selon elle, il apparaîtrait totalement déraisonné d'arrêter ce taux à un pourcentage de 90%, lequel est pour le moins conséquent. L'autorité intimée rappelle que cette exigence a trait aux rapports dits «de base», soit les rapports d'accidents simples (accident sans blessé grave ou mortel), dossiers qui devraient être à portée de tout policier ayant quelques mois d'ancienneté au GA et dont la restitution peut être exigée de tout collaborateur du GA nouveau ou ancien. On retire de cette explication qu'il s'agit d'oublis ou d'erreurs évitables, soit des erreurs qui ne devraient pas se présenter si l'on suit la procédure à la lettre, exigence à laquelle la recourante n'a que partiellement satisfait jusqu'à présent. c) En fin de compte, au vu des éléments figurant dans ce dernier document, on ne voit guère que l'on puisse reprocher à l'autorité intimée un défaut de motivation de la décision attaquée.

E. 4

La recourante se plaint tout d'abord d'une violation de son droit d'être entendue. Selon ses explications, les objectifs qui lui ont été fixés par le Commandant de police E. _____, au terme de l'audition du 7 décembre 2020, seraient difficilement compréhensibles, notamment s'agissant du taux de 90% relatifs au rendu des rapports dits «de base» sans oublis ou erreurs évitables. a) L'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) garantit le droit d'être entendu dans les procédures civiles, pénales et administratives qui aboutissent à une décision. Comme d'autres garanties de procédure, le droit d'être entendu est applicable à la relation juridique entre un employeur publics et ses agents (v. Héloïse Rosello, *Les influences du droit privé sur le droit de la fonction publique*, Zurich 2016, n°142, p. 172). 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 (ATF 136 I 265 consid.

E. 5

La recourante fait valoir que les conditions qui permettaient à l'autorité intimée de lui adresser une mise en demeure n'étaient pas réalisées dans le cas d'espèce. Elle invoque une violation par la décision attaquée du principe de proportionnalité. a) On rappelle que 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; cf. aussi arrêt GE.1997.0037 du 29 mai 1997). 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; v. ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 p. 412; 142 I 76 consid. 3.5.1 p. 84; 142 I 49 consid. 9.1 p. 69; 136 IV 97 consid. 5.2.2 p. 104 et les arrêts cités; arrêts 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 6.1; 2C_206/2017 du 23 février 2018 consid. 8.3). b) Le mécanisme de l'avertissement ou de la mise en demeure vise précisément à respecter le principe de la proportionnalité. La révision sous l'angle de l'application de ce principe ne devrait intervenir que si la mesure visée ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec les intérêts protégés (Wylter/Briguet, op. cit., p. 115; Rosello, op. cit., n°538 p. 265). En effet, il est fréquent que le fonctionnaire puisse se voir reprocher certains manquements à ses obligations, alors que, pratiquement (dans les régimes récents de fonction publique qui ont renoncé à des sanctions disciplinaires graduées), la seule mesure que peut prendre l'autorité de nomination consiste en un licenciement. C'est la raison pour laquelle la jurisprudence, ainsi d'ailleurs que la législation, prévoient fréquemment une étape préalable sous la forme d'une sommation ou d'un avertissement, tout au moins lorsque les manquements reprochés résultent d'un comportement du fonctionnaire qu'il aurait pu éviter et qu'il peut, à l'avenir, améliorer (arrêt GE.2019.0171 du 8 octobre 2020). Il reste qu'une telle mesure, même si elle facilite sans doute un licenciement ultérieur en cas de nouveau manquement, reste d'une gravité modérée; en somme, le fonctionnaire concerné est ainsi, pour l'essentiel, invité à respecter à l'avenir ses obligations (à les respecter mieux lorsqu'on pouvait lui reprocher des carences) et il ne tient alors qu'à lui d'améliorer ses prestations pour échapper à une nouvelle mesure, ici le licenciement (ibid.; cf. ég. arrêt TF 2P.163/2005 du 31 août 2005 consid. 7.2). c) En la présente espèce, il est reproché à la recourante d'avoir enfreint les art. 10 et 22 RPAC, aux termes desquels: " Exercice de la fonction – a) en général Art. 10. – 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." " Devoir de fidélité – a) en général Art. 22. – 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) Aux termes de la décision attaquée, les faits suivants ont été retenus à l'endroit de la recourante: «Lors de votre entretien de collaboration de l'année 2020, vous avez obtenu l'appréciation globale "insuffisant ". A la lecture du rapport de cet entretien, il apparaît que vous n'êtes toujours pas en mesure de mener, avec régularité, des constats d'accident sans erreurs ou oublis. Vous ne parvenez à traiter des affaires simples que dans des situations calmes et dépourvues d'émotions, sans stress, ni urgence. Ainsi, vous avez besoin de trop de supervision, après deux années passées au groupe-accidents. En outre, il est relevé que vous présentez d'importantes lacunes en rue lorsque vous participez à des missions générales de police». Ces lacunes s'inscrivent dans les devoirs de diligence et de fidélité, tels qu'ils sont consacrés par les deux dispositions précitées. Elles ont été mises en évidence lors des entretiens d'évaluation des années 2018 et 2019 que la recourante a eus

avec son précédent supérieur, le sgtm B._____. A l'issue du second entretien, la recourante s'est vu assigner l'objectif d'être capable d'établir des rapports accidents simples et semi-complexes, ne nécessitant pas de corrections de fond conséquentes et un délai d'un an lui a été fixé à cet effet. Or, il est apparu, au cours de l'entretien d'évaluation que la recourante a eu en 2020 avec le sgtm D._____, que cet objectif n'avait pas été atteint. En effet, il est apparu que la recourante n'était toujours pas en mesure de mener, avec régularité, des constats d'accident sans erreurs ou oublis, ou alors seulement dans des situations dépourvues d'émotions, sans stress, ni urgence. Il a été relevé que, de manière générale, l'activité de la recourante nécessitait trop de supervision de la part de son supérieur, alors qu'elle avait rejoint le GA plus de deux ans auparavant. bb) A l'appui de son argumentation, la recourante rappelle que les objectifs qui ne sont pas atteints lors d'un entretien de collaboration annuel sont reconduits pour l'année suivante. Par conséquent, lorsque l'entretien de collaboration qu'elle a eu durant l'année 2019 s'est soldé par la mention «bien», cela signifiait, selon ses explications, que l'ensemble des objectifs fixés jusqu'alors avaient été atteints, raison pour laquelle de nouveaux objectifs lui ont été fixés. La recourante soutient que la mise en demeure qui lui a été adressée serait prématurée, puisqu'elle est intervenue avant que ces nouveaux objectifs ne soient évalués. L'autorité intimée rappelle dans sa réponse que les prestations de la recourante sont problématiques depuis son arrivée au GA et que les remarques de sa hiérarchie sur ses connaissances ne datent pas de l'entretien de collaboration du 25 septembre 2020 mais ont été constantes tout au long de son parcours au sein du GA. De l'entretien d'évaluation du 31 octobre 2017, on retire en effet que la recourante était déjà en prise à des difficultés dans la rédaction des rapports, alors qu'elle officiait encore au sein du Groupe Radar. Son intégration au GA n'a guère eu l'effet escompté. Le premier rapport d'entretien d'évaluation au sein de cette unité, du 21 novembre 2018, montre en effet que les rapports rédigés par la recourante nécessitaient déjà des corrections de fond conséquentes. Des objectifs précis lui avaient alors été fixés, afin qu'elle soit capable de rédiger ses rapports de façon autonome. Le contenu du rapport d'entretien d'évaluation du 24 août 2019 ne fait que confirmer les difficultés de la recourante à satisfaire aux objectifs fixés; il a en effet été exigé de sa part qu'elle soit capable d'établir des rapports accidents simples et semi-complexes, ne nécessitant pas de corrections de fond conséquentes. Il est ainsi confirmé que dès 2018, les connaissances professionnelles, la qualité du travail et l'autonomie de la recourante ont été détectées comme insuffisantes. Pour le reste, à partir du moment où la recourante avait rempli les objectifs fixés en 2019 par sa hiérarchie, il paraît normal que le niveau d'exigences ait été revu à la hausse en 2020. cc) La recourante ne peut dès lors pas être suivie dans ses explications lorsqu'elle soutient que les conditions de la mise en demeure ne seraient pas réalisées. d) La recourante rappelle qu'elle est en fonction depuis près de vingt ans au service de la Ville de Lausanne. Durant onze ans, elle a exercé des fonctions au sein du groupe Radar qui ne lui ont jamais donné l'opportunité d'être en contact avec la population, ni de mettre en pratique les procédures policières qu'elle avait apprises et mises en œuvre durant ses premières années de service. Cela expliquerait, selon elle, les difficultés qu'elle a rencontrées par la suite en intégrant le GA et dont ses supérieurs n'auraient pas suffisamment tenu compte dans leurs évaluations. Elle fait valoir que c'est la première fois en 2020 que l'entretien d'évaluation annuel se solde par une évaluation globale insatisfaisante, ses prestations de travail ayant toujours donné satisfaction à ses supérieurs par le passé. Pour elle, la mise en demeure dont elle a fait l'objet suite à cet entretien serait clairement disproportionnée. aa) L'autorité intimée justifie la décision attaquée par le fait

que la mise en demeure de la recourante est intervenue après que cette dernière a fonctionné durant presque trois années au sein du groupe-accidents. Elle fait valoir que, durant cette période, la recourante aurait déjà dû atteindre les exigences posées dans le cadre de la mise en demeure, et ce quand bien même elle a travaillé à temps partiel depuis 2018, soit à 50% dans un premier temps, puis à 75%. Comme on l'a vu, la recourante avait atteint, lors de l'entretien du 24 août 2019, le minimum attendu pour satisfaire aux missions du GA. Elle était ainsi capable de rédiger des rapports simples ne nécessitant aucune correction. Des explications du sgtm D. _____, il ressort cependant que les erreurs de la recourante sont récurrentes; or, il ne s'agit pas d'erreurs ou de fautes d'orthographe, mais d'oublis importants et répétitifs, qui ont trait à la fois à la façon d'extraire les infractions commises et aux circonstances de l'accident ayant nécessité l'intervention des forces de police. Cette accumulation d'erreurs sur des points supposés acquis, avec des oublis importants et répétitifs, pose un problème à sa hiérarchie, puisque la recourante n'est toujours pas autonome dans son travail administratif. Pourtant, la description de poste, que la recourante a signée le 26 novembre 2018 et le 30 janvier 2020 lorsqu'elle a changé de brigade, exige du titulaire de faire preuve d'autonomie et d'être capable de prendre des responsabilités et de réaliser son travail avec un minimum de supervision et de contrôle, après trois à cinq ans. A teneur de cette description, les tâches administratives, dont fait partie la rédaction des rapports au terme de l'enquête, se voient du reste attribuer un poids de 15% dans les responsabilités confiées au titulaire du poste. Il ne s'agit donc pas d'une tâche marginale ou accessoire. Aussi, des objectifs ont été fixés à la recourante, afin qu'au bout d'un an, les rapports accidents simples et semi-complexes rédigés par elle n'aient plus besoin d'être corrigés par ses supérieurs. A l'échéance de ce délai, ces exigences n'ont pas été atteintes. Les deux supérieurs successifs de la recourante ont, certes, admis que la recourante avait réalisé des progrès à cet égard, notamment dans la rédaction des rapports dits de base. Cependant, la rédaction de rapports plus complexes demeure problématique chez elle. La recourante n'était donc toujours pas en mesure de rédiger avec régularité des constats d'accident sans erreurs ou oublis, si ce n'est dans des affaires simples et dans des situations calmes, dépourvues d'émotion, de stress et n'impliquant aucune urgence. Pour le reste et de manière générale, cette activité de son cahier des charges a toujours besoin d'être supervisée. Cette situation est d'autant plus délicate à gérer pour ses supérieurs que le GA se trouve dans une situation de sous-effectif. bb) La recourante ne nie pas ce qui précède; en audience, elle a du reste reconnu elle-même que la rédaction de ses rapports ne satisfaisait pas sa hiérarchie. Elle explique toutefois ses lacunes par le fait que la formation pour les nouveaux venus au GA serait lacunaire, voire inexistante. La recourante indique à cet égard que cette formation se faisait le plus souvent sur le terrain et que les exigences varient en fonction des brigades auxquelles le collaborateur concerné est affecté. La recourante fait également état sur ce point de la désorganisation au sein du GA, qui aurait influé directement sur sa formation et sa capacité à réaliser plus rapidement les objectifs qui lui ont été fixés, sans en dire cependant davantage. L'autorité intimée conteste ce qui précède; elle relève que, suite à l'entretien d'évaluation du 21 novembre 2018, la recourante a suivi des cours de circulation routière, dispensés par l'adjudant C. _____, spécialiste en législation routière au sein du Corps de police, ainsi que d'autres formations internes au sein du GA. Elle rappelle que la recourante a reçu la même formation que celle dispensée à d e plus jeunes collaborateurs qui rejoignent le groupe-accidents, alors que ces derniers n'ont qu'une expérience limitée en matière de circulation routière. A cela s'ajoute que la recourante a suivi une formation «faire face à la pression», entre l'entretien de collaboration

2018 et celui de 2019, qui s'est soldée par une mise en pratique difficile des compétences obtenues lors de dite formation. On doit admettre à cet égard que de telles aides auraient dû suffire à ce que la recourante retrouve un niveau opérationnel suffisant pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés par sa hiérarchie. La recourante explique avoir effectué son école de police en 2001 et que, durant cette période de vingt ans, le domaine de la circulation routière a connu de grandes modifications. La recourante soutient ne pas avoir pu profiter d'une formation suffisante pour mettre ses connaissances à niveau. Elle indique que, depuis le début de l'année 2021, elle a pu bénéficier à trois reprises de quatre heures de formation dans le domaine de l'OSR, alors qu'elle n'avait eu que trois heures de formation en LCR en trois années de service au GA. Or, il n'existe pas de formation spécifique en matière de rédaction du rapport, ce que le sgtm D. _____ a rappelé; chaque chef de brigade doit veiller à ce que ses subordonnés puissent se former sur le terrain, de sorte qu'après une année, ils soient autonomes dans la rédaction d'un rapport de base. La recourante possède sans doute les connaissances théoriques de base mais le sgtm D. _____, son précédent supérieur, et le sgtm I. _____, son supérieur actuel, s'accordent à dire qu'elle ne parvient pas à les appliquer, dans la mesure où il lui a manqué une formation sur le terrain. Détaché depuis la fin de l'année 2005 pour s'occuper uniquement de la formation, l'adjudant C. _____ a précisé sur ce point, lors de sa déposition, que la recourante avait besoin de plus d'apports théorique ou technique et de davantage d'explications que d'autres collègues, qui progressent plus vite. La recourante se plaint en outre d'avoir dû à plusieurs reprises changer de brigade, ce qui implique à chaque fois d'adopter de nouvelles pratiques. L'adjudant C. _____ a confirmé à cet égard qu'il y avait des divergences entre les chefs de brigade et que les pratiques n'étaient pas uniformes. Ceci étant, l'autorité intimée relève que le parcours de la recourante au GA est pour le moins classique, dès lors qu'il implique des changements de brigade réguliers, afin qu'à l'image de ses nouveaux collègues, cette dernière puisse se familiariser avec diverses méthodes et de côtoyer des formateurs différents, l'adaptabilité étant une composante importante du travail de policier. Du reste, lors de son entretien avec le commandant E. _____, la recourante a rappelé qu'elle avait dû quitter le groupe Radar à la suite d'un syndrome d'épuisement professionnel; elle est cependant consciente de ce qu'elle ne se sent pas forcément à sa place au GA. cc) Dans le cas d'espèce, il apparaît que le principe de la proportionnalité a été respecté (sur ce principe en lien avec la proportionnalité, cf. Wyler/Briguet, op. cit., p. 114 ss; ces auteurs soulignent que, dans ce domaine, c'est le sous-principe de la proportionnalité au sens étroit qui joue un rôle central; au contraire les deux autres sous-principes de la proportionnalité, à savoir ceux de l'adéquation et de la nécessité – invoqués du reste par la recourante – sont secondaires en présence d'un avertissement). Sans doute, la recourante a intégré le GA il y a trois ans, à la suite d'une longue période d'insatisfaction sur le plan professionnel ayant débouché sur un épisode dépressif. Comme tous les agents du GA, elle a bénéficié d'une formation qui, si elle n'a pas comblé toutes ses attentes, devait tout de même lui permettre d'exercer les responsabilités englobées dans la description du poste qu'elle occupe. Or, force est d'admettre que les prestations qu'elle a fournies demeurent en partie insuffisantes et ce, dans la période récente. Certes, le résultat des deux périodes antérieures a été évalué comme étant «bien» et «suffisant». On en retire que si l'appréciation globale est suffisante, elle signifie aussi que des points significatifs sont insatisfaisants et doivent être améliorés (dans le même sens, GE.2019.0171, déjà cité). Or, l'amélioration attendue à l'issue de l'entretien d'évaluation 2019 n'a pas été constatée au cours de l'entretien 2020. Il est en effet appar

que la recourante n'était toujours pas autonome dans son travail, puisque ses rapports devaient souvent être corrigés et repris par ses supérieurs. Cette situation s'avère d'autant plus délicate pour le GA que celui-ci est confronté à un manque d'effectifs, comme on l'a déjà indiqué. Au vu des circonstances, il paraît ainsi cohérent et adéquat, au regard du principe de la proportionnalité, que l'autorité intimée ait adressé à la recourante une mise en demeure, compte tenu de l'ensemble de son parcours professionnel récent, afin qu'elle se ressaisisse et améliore son comportement (dans ce sens, cf. Wyler/Briguet, op. cit., p. 113). Au risque pour elle, si elle n'y donne pas suite, de s'exposer à une mesure de licenciement. Il ressort en effet de l'art. 71 bis al. 1 RPAC que lorsque le licenciement n'a pas lieu avec effet immédiat, il doit être précédé d'une mise en demeure formelle écrite, assortie d'une menace de licenciement si le fonctionnaire ne remédie pas à la situation. Sur ce point, l'autorité intimée elle-même relève dans sa réponse qu'en dépit du fait que la mise en demeure litigieuse soit assortie d'une menace de licenciement en cas de non-atteinte des objectifs fixés, cette mention ne signifie pas encore qu'il y sera recouru; ceci d'autant moins que le RPAC prévoit qu'une mise en demeure peut être répétée à plusieurs reprises le cas échéant. Elle rappelle que, selon les circonstances, la mise en demeure peut être répétée à plusieurs reprises et ne conduit donc pas automatiquement au licenciement du collaborateur concerné en cas de non-respect des prescriptions qu'elle contient. L'autorité intimée paraît, dans une certaine mesure, être sensible aux difficultés rencontrées par la recourante dans l'exercice de sa fonction; elle rappelle du reste que la mise en demeure a également pour but que la recourante prenne conscience de ses insuffisances et y remédie. Du reste, des améliorations ont été constatées suite à la mise en demeure du 18 décembre 2020, ce qui démontre, comme le relève l'autorité intimée, que cette mesure était appropriée afin d'atteindre le but visé, soit l'amélioration durable des prestations de la recourante. Enfin, on relèvera que la recourante a quitté depuis lors le GA, puisqu'à compter du 1^{er} octobre 2021, elle a rejoint le poste de *****, dans la police de proximité. dd) Par conséquent, c'est à tort que la recourante se plaint de ce que la mise en demeure qui lui a été notifiée serait contraire au principe de proportionnalité. Au surplus, il est fait mention dans le procès-verbal d'audition du 7 décembre 2020 de ce que les injonctions notifiées à la recourante sont imprescriptibles. Toutefois cette mention d'imprescriptibilité, critiquée par la jurisprudence (arrêt GE.2019.0171, déjà cité), n'a pas été reprise dans la décision attaquée; il n'y a donc pas lieu de s'y attarder.

E. 6

Dans ses écritures finales, la recourante objecte à la mise en demeure dont elle a fait l'objet que l'autorité intimée aurait manqué à son devoir d'employeur de protéger la personnalité de son employée. a) aa) En droit privé, cette obligation est consacrée par l'art. 328 CO, aux termes duquel l'employeur protège et respecte, dans les rapports de travail, la personnalité du travailleur; il manifeste les égards voulus pour sa santé et veille au maintien de la moralité. En particulier, il veille à ce que les travailleurs ne soient pas harcelés sexuellement et qu'ils ne soient pas, le cas échéant, désavantagés en raison de tels actes» (al. 1). Il prend, pour protéger la vie, la santé et l'intégrité personnelle du travailleur, les mesures commandées par l'expérience, applicables en l'état de la technique, et adaptées aux conditions de l'exploitation ou du ménage, dans la mesure où les rapports de travail et la nature du travail permettent équitablement de l'exiger de lui (al. 2). Cette obligation a été reprise dans la disposition suivante du RPAC: Art. 56 bis – Protection de la personnalité, lutte contre le harcèlement et les conflits 1 La Municipalité prend toutes les mesures utiles afin de protéger la personnalité et la santé physique et psychique des fonctionnaires et

autres employé-e-s dans le cadre de leur travail. Elle veille notamment à ce qu'elles/ils ne soient pas harcelé-e-s sexuellement. 2 A cet effet, elle édicte des dispositions réglementaires pour prévenir et faire cesser toutes situations de conflits et tout harcèlement psychologique et sexuel. Une structure indépendante est mise sur pied à cette fin, compétente notamment pour décider, après avoir consulté la Municipalité, de l'ouverture d'une enquête en cas de problèmes graves ou qui risquent de le devenir. 3 La Municipalité peut décider d'ouvrir d'office une enquête. 4 La Municipalité sanctionne les personnes ayant commis des atteintes à la personnalité ou à la santé physique ou psychique d'autres collaborateurs ou collaboratrices et prend toutes les mesures nécessaires à résoudre les problèmes. bb) Il incombe à l'employeur public, comme à l'employeur privé (art. 328 CO), de protéger et respecter la personnalité du travailleur. Cette obligation comprend notamment le devoir de l'employeur d'agir dans certains cas pour calmer la situation conflictuelle et de ne pas rester inactif. Il doit prendre des mesures adéquates si un travailleur fait l'objet d'atteintes de la part de membres du personnel ou de ses supérieurs (voir ATF 127 III 351 consid. 4b/dd p. 355 s.; arrêts TF 8C_18/2011 du 7 février 2012 consid. 6.2; 1C_320/2007 du 18 décembre 2007 consid. 3.3). Ainsi, une violation grossière du contrat, comme une atteinte grave au droit de la personnalité dans le contexte d'une résiliation, peut faire apparaître le congé comme abusif. Par exemple, un licenciement peut être qualifié d'abusif lorsqu'il est prononcé en raison des mauvaises prestations du travailleur, si celles-ci se révèlent être consécutives à un mobbing (ATF 125 III 70 consid. 2a p. 72 s.). Parmi les circonstances à prendre en considération figure également le comportement non conforme au contrat ou à la loi de l'employeur, qui peut se révéler à l'origine de la situation de tension qui a conduit l'employé à violer gravement son devoir de fidélité. L'employeur qui laisse une situation de conflit se créer et s'envenimer supporte en effet une large part de responsabilité (cf. arrêts TF 8C_879/2018 du 6 mars 2020 consid. 3.2; 4C.21/1998 du 18 mars 1998 consid. 1b). b) Selon les dernières explications de la recourante, l'autorité intimée aurait fait le choix de la placer au GA, soit à un poste pour lequel elle n'avait pas les connaissances techniques et théoriques requises, alors qu'elle se relevait tout juste d'un burn-out ayant fortement impacté sa santé. Elle fait valoir à cet égard qu'il revenait à l'autorité intimée de respecter ses obligations en matière de protection de la personnalité de son employée et de ne pas précipiter cette dernière au sein de fonctions pour lesquelles elle n'avait pas les compétences requises. aa) Dans le cadre de la mesure d'insertion professionnelle mise sur place en sa faveur, la recourante a effectué un stage au poste de police *****, afin notamment de reprendre contact avec le terrain et apprendre également des procédures qu'elle ne connaissait pas. Après six mois, il lui a été proposé par l'autorité intimée, soit de postuler dans un corps de police plus petit, soit de rester en arrêt-maladie, soit de postuler au GA au sein duquel un poste à 50% venait de se libérer. La recourante a postulé en vain à la police de proximité, compte tenu de ses connaissances insuffisantes afin de pouvoir gérer une patrouille. Selon les explications de la recourante, sa hiérarchie aurait exercé une légère insistance pour qu'elle rejoigne le GA pour un poste à mi-temps, dans la mesure où c'était à ce moment-là la seule possibilité de la déplacer. Or, on a vu que la recourante n'a que partiellement donné satisfaction à ce poste et il est ressorti des dépositions des témoins D. _____ et I. _____, ses anciens supérieurs, que la recourante n'y était finalement pas à sa place. bb) Ce seul constat ne permet cependant pas d'affaiblir la mise en demeure notifiée à la recourante. Tout d'abord, il est excessif de soutenir que l'autorité intimée aurait en quelque sorte précipité la recourante au sein d'une unité pour y exercer des fonctions pour lesquelles elle n'avait pas les compétences requises.

On a vu ci-dessus que l'autorité intimée avait recherché d'autres solutions avant de proposer à la recourante de rejoindre le GA. En outre, il n'est pas démontré que la recourante ne disposait pas des compétences nécessaires pour mener à bien la fonction d'enquêtrice. Le sgtm I. _____ a rappelé sur ce point que cette dernière avait beaucoup de qualités, travaillait énormément et ne refusait jamais les interventions. Ce témoin a également confirmé avoir constaté une amélioration dans la rédaction des rapports, ajoutant qu'il faudra à la recourante plus de temps pour s'améliorer et atteindre le niveau requis pour le poste. Ces constatations sont corroborées par l'adjudant C. _____, pour qui la recourante a besoin de davantage d'explications que d'autres collègues. Sans doute, la recourante admet avoir éprouvé quelques réticences à rejoindre le GA; elle était consciente de ses lacunes et de l'ampleur de la tâche qui l'attendait. Toutefois, à partir du moment où elle a accepté ce transfert en dépit de ce qui précède, la recourante devait tout entreprendre afin de donner satisfaction à ce poste et remplir ainsi son obligation de diligence et de fidélité à l'égard de l'autorité intimée. C'est la raison pour laquelle des objectifs lui ont été assignés lors des entretiens d'évaluation. A lire la déposition du témoin C. _____, qui a justement relevé les qualités de la recourante, il ne paraît pas que la réalisation de ces objectifs fût impossible pour elle. cc) Sur ce point également, la recourante insiste sur la collaboration difficile qu'elle semble avoir eue avec le sgtm D. _____, qui commande une brigade au sein de laquelle elle a été intégrée de septembre 2019 à janvier 2021. La recourante explique que, dans le cadre de son entretien de collaboration 2020, elle a tenté de s'opposer à la version des faits présentée par le sgtm D. _____ sur de nombreux points. Le rapport d'entretien montre, au point 3, que la recourante a fait part de son désaccord, puisqu'elle fait état de «communication difficile concernant les activités professionnelles». Ce serait cependant omettre que les attentes du sgtm D. _____ à l'égard de la recourante étaient au demeurant les mêmes que celles du sgtm B. _____, qui lui avait précédemment fixés les objectifs dont il a été question plus haut. L'autorité intimée rappelle, pour sa part, que les évaluations qui sont décernées le sont après concertation entre la hiérarchie et les RH du Corps de police. Il en résulte que le sgtm D. _____ n'est pas seul responsable de l'évaluation des prestations de la recourante. Il appert par ailleurs que la recourante a changé de brigade, puisqu'elle a travaillé jusqu'en septembre 2021 sous les ordres du sgtm I. _____. Dès lors, l'autorité intimée a mis en place, comme elle le soutient, un cadre propice à l'atteinte par la recourante des objectifs qui lui ont été fixés. La recourante évoque par ailleurs l'opinion défavorable que le sgtm D. _____ aurait eue à son sujet, dès son arrivée. Il ressort, il est vrai, de la déposition de ce dernier que les chefs de brigade ont été consultés sur l'intégration de la recourante au sein du GA et leur opinion a été défavorable. Ils ont estimé, au vu de son parcours professionnel, que cette dernière serait confrontée à des difficultés au regard de ses importantes lacunes de base et que son arrivée allait poser des difficultés. Le sgtm D. _____ a cependant rappelé qu'il n'avait pas d'a priori à l'encontre de la recourante; il a également relevé les qualités de cette dernière, précisant qu'elle voulait bien faire et était appliquée et qu'elle s'efforçait d'atteindre les objectifs posés. Du reste, les constatations que le sgtm D. _____ a faites au sujet des difficultés rencontrées par la recourante et des qualités qu'elle a développées ont été confirmées par le Sgtn I. _____, lors de sa déposition. c) C'est par conséquent en vain que la recourante tente de faire valoir que son transfert et son maintien au GA seraient intervenus de manière contraire à ce qu'exigeait la protection de sa personnalité.

Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent le Tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. Bien que la recourante succombe, aucun émolument de justice ne sera perçu (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.2020.0189 du 12 juillet 2021 consid. 6; GE.2015.0081 du 15 décembre 2015 consid. 7; GE.2012.0211 du 19 février 2013 consid. 4; GE.2010.0227 du 1^{er} 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.