

VD_OMNI GE.2022.0254 vom 17. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0254

FR: VD_OMNI GE.2022.0254 du 17 mars 2023

IT: VD_OMNI GE.2022.0254 del 17 marzo 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Lausanne | Recours d'un fonctionnaire communal contre une décision de mise en demeure (avertissement). Pas de violation du droit d'être entendu (consid. 2). Le recourant n'a pas observé les décisions prises par sa hiérarchie et les a critiquées ouvertement dans un courriel adressé à des collaborateurs et à des externes (consid. 3b/aa). Pas de violation du principe de la proportionnalité (consid. 3b/bb). Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Rendue par une autorité administrative, la décision attaquée peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), la loi ne prévoyant aucune autre autorité pour en connaître. Déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD), le recours respecte en outre les autres conditions formelles de recevabilité (notamment art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) 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 (ATF 138 III 252 consid. 2.2). Il suffit que les parties puissent s'exprimer à l'avance sur le fondement de la décision à prendre, notamment sur les faits et les normes juridiques applicables (ATF 132 II 257 consid. 4.2). Comme d'autres garanties de procédure, le droit d'être entendu est applicable à la relation juridique entre un employeur public et ses agents (Rosello, Les influences du droit privé sur le droit de la fonction publique, Zurich 2016, n o 142 p. 172). Qu'il s'agisse d'une révocation disciplinaire ou d'un licenciement pour justes motifs (avec ou sans faute), la jurisprudence 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, le droit de s'exprimer suppose d'être suffisamment informé sur le déroulement de la procédure, ce qui implique le droit d'être dûment orienté à l'avance sur les processus et les fondements de la décision. L'étendue de ce droit ne peut être définie de façon générale, mais seulement en appréciant l'ensemble des circonstances du cas d'espèce (ATF 144 I 11 consid. 5.3). 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; CDAP GE.2020.0224 du 7 décembre 2021 consid. 2a). b) aa) En l'occurrence, on ne discerne aucune violation du droit d'être entendu du recourant. Ce dernier a été entendu,

conformément à l'art. 71 bis al. 2 RPAC, par sa cheffe de service lors d'une audition qui a duré près de six heures. Durant celle-ci, il a pu faire valoir ses arguments, assisté de sa mandataire, en répondant aux questions qui lui étaient posées et en se déterminant sur les différents points soulevés par sa cheffe de service. Il a également remis, à cette occasion, un document (intitulé " préambule ") de six pages, accompagné d'un lot de pièces, dans lequel il expose, sur le mode chronologique, les travaux réalisés par l'AN durant vingt ans, ainsi que la liste des prestataires qui ont sollicité les services de l'atelier. Dans la présente procédure de recours, il a pu se déterminer sur les motifs de l'autorité intimée lors d'un double échange d'écritures. Force est d'admettre qu'il a ainsi été en mesure de faire valoir l'ensemble de ses arguments utiles à la contestation de la mise en demeure dont il a fait l'objet. bb) S'agissant du fait que la cheffe de service avait, en ses mains, lors de l'audition du 30 août 2022, " le texte complet du préavis destiné à la Municipalité ", il peut être relevé ce qui suit. La convocation à ladite audition, adressée au recourant le 4 juillet 2022, est particulièrement détaillée: elle comprend, outre les faits reprochés et les dispositions juridiques applicables, la sanction qui peut lui être infligée en raison de son comportement. Le recourant savait ainsi parfaitement qu'il risquait d'être mis en demeure, et pour quelles raisons. La convocation du 4 juillet 2022 impliquait, par sa nature, qu'une sanction était envisagée à son encontre; il était donc logique qu'au moment de sa notification, la cheffe de service eût déjà l'intention de prononcer une éventuelle mise en demeure et qu'elle eût, en fonction de cet avis initial, qui résulte lui-même des éléments qu'elle avait pu rassembler (singulièrement les courriels que l'intéressé a adressés à la directrice, au syndic et à des tiers), préparé un canevas de procès-verbal d'audition en ce sens (cf. à ce sujet Wyler/Briguet, *La fin des rapports de travail dans la fonction publique, Principes généraux*, LPers-CH, LPers-VD, Berne 2017, p. 25 s.). Que la cheffe de service ait estimé, après avoir entendu le recourant de façon circonstanciée, que ses arguments n'étaient pas de nature à infléchir cet avis initial et qu'elle ait, après délibération, proposé à la municipalité de mettre l'intéressé en demeure, ne saurait constituer une violation de son droit d'être entendu. Il s'ensuit que tout grief d'ordre formel peut être écarté.

E. 3

Selon les circonstances, cette mise en demeure peut être répétée à plusieurs reprises." L'art. 71 bis RPAC prévoit ainsi une mise en demeure pour les cas où un licenciement avec effet immédiat ne s'impose pas. Selon les circonstances, cette mise en demeure peut être répétée à plusieurs reprises. Le mécanisme de l'avertissement ou de la mise en demeure tend avant tout à mettre en œuvre le principe de la proportionnalité. Ainsi, une remise en question de la mise en demeure ne devrait intervenir que si la mesure visée ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec les intérêts protégés (Wyler/Briguet, *op. cit.*, 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, à tout le moins lorsque les manquements reprochés résultent d'un comportement du fonctionnaire qu'il aurait pu éviter et qu'il peut, à l'avenir, améliorer (CDAP GE.2020.0224 précité consid. 4b et la réf. cit.). 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 (TF 2P.163/2005 du 31 août 2005 consid. 7.2; CDAP GE.2020.0224 précité consid. 4b). cc) Fonctionnaire au sein de la commune de Lausanne, le recourant est soumis à un certain nombre de dispositions réglementaires qui définissent ses devoirs et ses obligations de travailleur. Le RPAC prévoit en particulier ce qui suit: " Article 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. [...] Article 16 Devoir d'obéissance Le fonctionnaire doit se conformer aux instructions de ses supérieurs et en exécuter les ordres avec conscience et discernement. [...] Article 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. [...] Article 24 Secret de fonction 1 Le fonctionnaire doit garder le secret sur les affaires de service. 2 Cette obligation subsiste après la cessation des fonctions. Article 25 Devoirs des supérieurs 1 Le fonctionnaire qui a du personnel sous ses ordres doit en surveiller l'activité et lui donner des instructions suffisantes, tout en se comportant à son égard avec équité et bienveillance. [...] " b) aa) En l'occurrence, l'autorité intimée reproche essentiellement au recourant de ne pas avoir observé les décisions prises par sa hiérarchie. C'est ce qui ressort des objectifs que l'intéressé a été mis en demeure d'atteindre, soit de modifier son attitude à l'égard de sa hiérarchie, à savoir se soumettre aux décisions prises et les appliquer, ainsi que de respecter le secret des affaires du service et d'agir conformément aux intérêts de ce dernier, notamment en respectant les décisions prises. L'autorité intimée fait valoir que, suite au refus de la directrice d'approuver son projet pour le vingtième anniversaire de l'AN, le recourant s'est adressé directement à celle-ci, afin de la convaincre de reconsidérer sa position. Cette démarche a conduit à un entretien, le même jour, avec sa cheffe de service, au cours duquel elle l'a "recadré" et enjoint à respecter les décisions prises par sa hiérarchie. En dépit de ce rappel à ses devoirs de travailleur, le recourant a ensuite écrit au syndic, puis à une trentaine de collaborateurs et de partenaires externes de la ville de Lausanne, pour faire part de son mécontentement suite à l'annulation de l'événement qu'il avait la tâche d'organiser. L'autorité intimée lui reproche d'avoir, ce faisant, " fortement critiqué une décision prise par sa hiérarchie et [d'avoir] dévoilé des décisions relevant des affaires confidentielles du service ", et fait montre " d'inadéquation et d'un comportement peu professionnel en contestant ouvertement une décision de sa hiérarchie et en exprimant son mécontentement comme il l'a fait ". Selon l'autorité intimée, ces éléments sont constitutifs d'une violation de la réglementation communale, et justifient le prononcé d'une mise en demeure. Pour sa part, le recourant fait valoir qu'il a écrit à la directrice, puis au syndic, " afin de s'expliquer ", et non pas " dans le dessein d'outrepasser sa hiérarchie ", craignant que son comportement ne soit préjudiciable à lui-même ou à l'AN. S'agissant du courriel qu'il a adressé le 22 juin 2022 à une trentaine de personnes, collaborateurs et partenaires externes de la ville de Lausanne, le recourant se défend d'avoir tenu des propos inadéquats, soulignant qu'il n'a fait qu'informer les clients de l'AN de l'annulation des festivités prévues, tout en leur exprimant ses regrets à ce propos. bb) Il ressort du dossier, singulièrement de ses courriels adressés à la directrice et au syndic, que le recourant a été spécialement touché par l'annulation de la fête d'anniversaire de l'AN,

qui avait, pour lui, une résonance d'autant plus particulière qu'elle coïncidait avec ses vingt ans de collaboration au sein de la ville de Lausanne, et qu'elle consacrait, en quelque sorte, le travail personnellement accompli durant tout ce temps. Il semble ainsi que le recourant ait vécu l'annulation des festivités projetées comme un manque de reconnaissance et de considération de la part de sa hiérarchie à l'égard de l'AN, raison pour laquelle il a contacté la directrice par courriel, afin de la convaincre de revenir sur sa décision. L'on peut certes comprendre la frustration du recourant, confronté à l'annulation d'un événement qui lui tenait à coeur et qu'il avait la charge d'organiser. Cela étant, l'annulation de l'événement, aussi important fût-il pour le recourant, ne saurait justifier d'aucune manière qu'il s'adressât au syndic, au personnel du protocole ainsi qu'à une trentaine de collaborateurs et de prestataires externes de la ville de Lausanne pour faire part de son mécontentement ensuite du refus de la directrice d'approuver les festivités projetées. Le recourant a ouvertement critiqué la décision de la directrice, " injuste et méprisante pour l'équipe de l'AN ", qu'il " regrettait bien sûr ". Le ton employé et le large cercle de destinataires, dont une partie n'appartient pas à l'administration communale, procèdent d'une volonté polémique, qui n'est pas compatible avec le devoir de loyauté auquel le recourant est tenu à l'égard de son employeur. L'opposition décidée du recourant aux décisions de sa hiérarchie ressort par ailleurs du courriel qu'il a adressé le 29 avril 2022 à sa cheffe de service (" j'ai décidé de refuser l'invitation à la verrée des jubilaires de cette année. [...] C'est mon choix et je l'assume. [...] Je pense qu'il faut parfois se lever pour dire NON à une décision injuste et méprisante "). Au vu de ces éléments, l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en retenant que le recourant avait manqué à son devoir de fidélité à l'égard de l'employeur et, partant, violé la réglementation communale. La CDAP, qui doit faire preuve d'une certaine réserve en la matière, n'a pas de motifs de s'écarter de la solution retenue par l'autorité intimée, étant rappelé qu'elle ne contrôle pas l'opportunité de la décision attaquée. Confrontée à une violation du devoir de fidélité du fonctionnaire, l'autorité intimée était fondée à prononcer une mise en demeure à son encontre, afin qu'il s'amende durablement et améliore ainsi son comportement. c) Le recourant fait encore valoir le caractère disproportionné de la mise en demeure prononcée. aa) Le principe de la proportionnalité, applicable notamment en matière de sanction administrative (arrêts TF 2C_220/2017 du 25 août 2017 consid. 4.6.2; CDAP GE.2012.0129 du 15 décembre 2022 consid. 3a), exige que la mesure envisagée 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 142 I 49 consid. 9.1; 142 I 76 consid. 3.5.1; 140 I 218 consid. 6.7.1). En matière de rapports de travail dans la fonction publique, ce dernier point est l'élément essentiel, qui doit être apprécié au regard non seulement du collaborateur averti, mais également de la collectivité publique qui exige de ses collaborateurs un comportement fidèle, de qualité et efficace (cf. Wyler/Briguet, op. cit. , p. 114). bb) En l'occurrence, la mise en demeure prononcée est apte à atteindre le but visé, soit d'amender si possible l'intéressé, en l'enjoignant à observer les décisions de sa hiérarchie. Elle est nécessaire au vu de la réaction du recourant, qui n'a pas pris conscience par lui-même du caractère inadéquat et contraire au RPAC de son comportement. Enfin, dans le cadre de la pesée des intérêts, il faut retenir que la mise en demeure reste quoi qu'il en soit une mesure d'une gravité modérée, moins incisive qu'un licenciement (cf. supra consid. 3a/bb): en somme, le recourant est invité, pour l'essentiel, à respecter à l'avenir ses

obligations, en observant les décisions de sa hiérarchie, quand bien même elles le déçoivent, et ce, sans les critiquer ouvertement auprès d'autres collaborateurs ou auprès de tiers externes à la ville de Lausanne. Il ne tient dès lors qu'au recourant de réaliser les objectifs qu'il a été mis en demeure d'atteindre, afin d'écartier tout risque de licenciement. cc) En lien avec la proportionnalité, le recourant estime qu'une suppression de l'annuité, au sens de l'art. 36 al. 4 RPAC, devrait être prononcée dans un premier temps, la mise en demeure étant une mesure trop incisive. L'art. 36 al. 4 RPAC dispose que si les prestations du fonctionnaire sont jugées insuffisantes, sans que cela justifie une mise en demeure ou un licenciement au sens de l'art. 70, l'annuité peut lui être refusée. Ne sont prises en compte que les insuffisances de prestations imputables au fonctionnaire. Cette mesure ne peut être prise par la Municipalité qu'après audition du fonctionnaire ou de son représentant légal. Le recourant perd de vue, en l'espèce, que la qualité de ses prestations de fonctionnaire n'est pas remise en cause par l'autorité intimée. Partant, l'art. 36 al. 4 RPAC ne trouve pas application. Il résulte ainsi de ce qui précède que le grief de violation du principe de la proportionnalité est rejeté.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Bien que le recourant succombe, aucun émolument judiciaire ne sera perçu (cf. art. 4 al. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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