Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.46/2006 /svc

Arrêt du 7 juin 2006
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,

Wurzburger et Zappelli, Juge suppléant.
Greffière: Mme Rochat.

Parties
Municipalité de Lausanne, 1002 Lausanne,
recourante,

contre

X._____,
intimé, représenté par Me Philippe Chaulmontet, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
Autonomie communale; licenciement,

recours de droit public contre l'arrêt du
Tribunal administratif du canton de Vaud
du 28 décembre 2005.

Faits:

A.
X._____, né en 1973, a été engagé à titre provisoire par la Municipalité de Lausanne, à partir du 1er mai 2000, en tant qu'ouvrier au Centre Y._____, dépendant du service Z._____. Au terme de sa première année d'activité, il a été nommé à titre définitif dans cette fonction dès le 1er mai 2001.
Le 20 septembre 2002, un avertissement formel a été adressé à X._____ en raison de ses difficultés relationnelles persistantes vis-à-vis de ses supérieurs, de ses collègues et du public. La situation s'étant dégradée malgré cet avertissement, une procédure disciplinaire a été ouverte contre lui et, le 11 décembre 2003, la Municipalité a prononcé la mise au provisoire de l'intéressé pour une durée de deux ans, avec menace de révocation en cas de récidive, même après l'échéance du délai de deux ans. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

B.
Le 27 juin 2005, une violente altercation est intervenue entre X._____ et l'un de ses collègues, A._____, sur leur lieu de travail. Une enquête a été menée par B._____, adjoint au chef du service Z._____ et C._____, sous-chef d'usine, qui ont entendu les acteurs de l'altercation, ainsi que deux témoins. Malgré les versions partiellement divergentes des faits, il a pu être établi que des insultes avaient été échangées et qu'après avoir esquivé un jet de bouteille, X._____ avait craché au visage de son adversaire, qui avait répliqué en lui

assénant un coup avec un casque de moto, lui ouvrant l'arcade sourcilière.
Dans une note du 8 juillet 2005 adressée à la Municipalité, le chef du service Z._____ a résumé le résultat de ces auditions. Après le rappel de la mise au provisoire dont avait fait l'objet l'intéressé, il conclut en ces termes: "Certes M. X._____. a été la victime de l'agression le 27 juin dernier. Toutefois, son attitude a contribué sans aucun doute à conduire M. A._____ à cette extrémité. Nous constatons que la mise au provisoire n'a pas suffi à lui permettre d'adopter un comportement irréprochable. Son statut actuel ne nécessite pas d'audition. Par contre, le directeur des travaux recevra en audition, le 15 juillet prochain, MM. D._____ et A._____ dans le cadre d'une procédure disciplinaire, même si M. A._____ est au bénéfice d'un contrat de droit privé. Au vu de ce qui précède, nous proposons le licenciement dans le terme légal de trois mois de M. X._____ (...)".
Dans sa séance du 21 juillet 2005, la Municipalité a décidé de licencier X._____ pour le 31 octobre 2005. Cette décision a été communiquée à l'intéressé par lettre du 27 juillet 2005.

C.
Saisi d'un recours de X._____, le Tribunal administratif du canton de Vaud l'a admis, par arrêt du 28 décembre 2005, et a annulé la décision du 21 juillet 2005, pour le motif que la Municipalité avait violé le droit d'être entendu de l'intéressé en ne lui donnant pas la possibilité de se déterminer sur les reproches qui lui étaient faits. En outre, ce vice de procédure ne pouvait pas être réparé, car la cour cantonale ne jouissait pas en la matière d'un libre pouvoir d'appréciation.

D.
Agissant par la voie du recours de droit public pour violation de l'autonomie communale et arbitraire, la Municipalité de Lausanne, représentée par le chef de son service juridique, conclut, sous suite de dépens, à l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif du 28 décembre 2005.
Le Tribunal administratif a renoncé à répondre au recours, tout en concluant à son rejet.
Au terme de ses déterminations, X._____ a conclu au rejet du recours.

E.
Par ordonnance du 22 février 2006, le Président de la IIe cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif formulée par la recourante.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 III 291 consid. 1 p. 292; 131 II 571 consid. 1 p. 573).

1.1 Déposé dans le délai légal de trente jours, contre un arrêt prononcé en dernière instance cantonale, le recours est recevable au regard des art. 86 et 89 OJ.

1.2 Selon l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert aux particuliers et aux collectivités lésés par des arrêtés ou des décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale. Le recours de droit public est conçu pour la protection des droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 lettre a OJ). Il doit permettre à ceux qui en sont titulaires de se défendre contre toute atteinte à leurs droits de la part de la puissance publique. De tels droits ne sont reconnus en principe qu'aux citoyens, à l'exclusion des collectivités publiques qui, en tant que détentrices de la puissance publique, n'en sont pas titulaires et ne peuvent donc pas attaquer, par la voie du recours de droit public, une décision qui les traite comme autorités. Cette règle s'applique aux cantons, aux communes et à leurs autorités, qui agissent en tant que détentrices de la puissance publique.
La jurisprudence fait toutefois deux exceptions pour les communes et autres corporations de droit public. La première est admise lorsque la collectivité n'intervient pas en tant que détentrice de la puissance publique, mais qu'elle agit sur le plan du droit privé ou qu'elle est atteinte dans sa sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier, notamment en sa qualité de propriétaire de biens frappés d'impôts ou de taxes, ou d'un patrimoine financier ou administratif. Une seconde exception est admise en faveur des communes et autres

corporations publiques lorsque, par la voie du droit public, elles se plaignent d'une violation de leur autonomie (art. 50 Cst.; ATF 131 I 91 consid. 1 p. 93) ou d'une atteinte à leur existence ou à l'intégrité de leur territoire garanties par le droit cantonal. Les collectivités concernées peuvent aussi se prévaloir, à titre accessoire, de la violation de droits constitutionnels - tels que la protection contre l'arbitraire, l'égalité, la proportionnalité, la bonne foi ou le droit d'être entendu - dans la mesure où ces moyens sont en relation étroite avec la violation de leur autonomie (ATF 129 I 313 consid. 4.1 p. 318; 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a).

1.3 La recourante fait valoir que l'arrêt attaqué violerait son autonomie, en tant que le Tribunal administratif s'est reconnu compétent pour trancher le litige et lui a reproché d'avoir violé le droit d'être entendu de X._____.
Dans la mesure où elle dénonce une violation de son autonomie communale, la qualité pour former un recours de droit public (art. 189 al. 1 lettre b Cst.) doit lui être reconnue au regard de l'art. 88 OJ (ATF 131 I 91 consid. 1 p. 93). Déterminer si, dans un domaine juridique particulier, la commune jouit effectivement d'une autonomie n'est pas une question de recevabilité, mais de fond (ATF 129 I 313 consid. 4.2; 128 I 3 consid. 1c p. 7, 136 consid. 1.2 p. 139; 124 I 223 consid. 1b p. 226 et les références citées).

2.
La Municipalité reproche tout d'abord au Tribunal administratif d'avoir admis sa compétence pour trancher le litige qui l'opposait à X._____, à la suite d'une interprétation arbitraire du statut des employés communaux mis au provisoire. Au fond, elle estime que la cour cantonale aurait porté atteinte à l'autonomie communale, garantie tant par l'art. 50 Cstque par l'art. 139 de la Constitution du canton de Vaud, en retenant que le droit d'être entendu de son employé n'avait pas été respecté dans la procédure de licenciement. Il y a lieu au préalable d'examiner si la recourante est autonome dans le domaine en cause.

2.1 La Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (ATF 129 I 313 consid. 5.2 p. 320 et la jurisprudence citée). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut se plaindre tant des excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que de la violation par celles-ci des règles de droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière.
Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel fédéral ou cantonal; dans les autres cas, il limite son examen à l'arbitraire (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136 et les arrêts cités).

2.2 Le principe de l'autonomie des communes vaudoises découle de l'art. 139 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003, dont les lettres b et e prévoient que les communes disposent de l'autonomie pour leur administration et en matière d'ordre public. Quant à l'art. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes, il détermine les attributions et les tâches propres des autorités communales, au nombre desquelles figure notamment l'organisation de l'administration communale (art. 2 al. 2 lettre a). Enfin, l'art. 4, chiffre 9 de ladite loi prévoit que le conseil général ou communal délibère sur le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération. On peut déduire de ces dispositions que les communes vaudoises jouissent d'autonomie pour régler sur une base de droit public les rapports de travail de leurs fonctionnaires (cf. arrêts non publiés 2P.137/2005 du 17 octobre 2005, consid. 2.2; 2P.69/2004 du 4 octobre 2004, consid. 2.3 et les références citées).

3.
3.1 La recourante soutient, comme elle l'a fait devant l'instance cantonale, qu'à la suite de la décision de mise au provisoire, X._____ avait perdu son statut de fonctionnaire et se retrouvait placé dans la situation d'une personne engagée à titre provisoire. Or, la personne engagée provisoirement ne bénéficie, avant la décision de nomination définitive, que de garanties limitées. Elle ne peut invoquer un quelconque droit pour s'opposer à son licenciement. Celui-ci peut dès lors être prononcé par une simple résiliation, terme qu'utilise d'ailleurs le Règlement pour le personnel de l'administration communale du 11 octobre 1977 (RPAC), à l'instar du droit privé. On ne verrait en effet pas l'intérêt pour la Commune de mettre un fonctionnaire au régime du provisoire, s'il fallait ensuite, pour le licencier, prononcer une décision comme pour un fonctionnaire nommé. La recou-

rante en déduit que la résiliation prononcée le 21 juillet 2005 n'était pas assimilable à une décision au sens de la Loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LPJA), de sorte que sa validité n'aurait pu être remise en cause que devant le juge civil.

3.2 Le Tribunal administratif a admis sa compétence, qu'il lui incombait d'examiner d'office (art. 6 LJPA). Il a recherché à titre préliminaire s'il était en présence d'une décision au sens de l'art. 29 al. 2 LJPA, disposition quasi identique à l'art. 5 PA. Cette question devait être résolue par l'analyse du droit communal, en l'espèce du RPAC. Il jouissait en la matière du pouvoir d'examen que lui accorde l'art. 36 LJPA, disposition qui correspond à l'art. 104 OJ (arrêt non publié 2P.290/1993 du 30 mars 1994, consid. 3a).
Il ne s'agit donc pas en l'occurrence de savoir s'il y a eu excès du pouvoir d'intervention de l'autorité de recours; cette question pourrait par contre se poser dans l'examen du bien-fondé matériel de la décision de licenciement (cf. Auer, Malinverni, Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I n. 2025-2027), ce qui n'est pas en cause ici. Il n'est pas non plus question de l'interprétation de concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal, cas dans lesquels la jurisprudence cantonale (cf. arrêt AC.1999.0024 du 27 avril 1999 consid. 3c) reconnaît aux communes une certaine latitude de jugement. L'examen du Tribunal fédéral est donc limité à l'arbitraire de l'arrêt cantonal, conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus.

3.3 Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211. A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. De plus, pour qu'une décision soit annulée, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; encore faut-il que cette décision soit arbitraire dans son résultat. En outre, il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution - en particulier une autre interprétation de la loi - que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable, (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17; 131 I 217 consid. 2.1 p. 219; 129 I 8 consid. 2.1 p. 9).

3.4 Examinant la portée et les conséquences de la décision de mise au provisoire d'un fonctionnaire communal, les juges cantonaux ont observé que le RPAC ne précisait pas les conséquences attachées à cette mesure. Ils ont jugé, en se référant à l'arrêt GE 2005.0005 du 1er septembre 2005, consid. 2c, que dite mesure entraînait le retour du fonctionnaire au régime de la nomination provisoire, tel que défini par l'art. 8 RPAC. Il en découlait que son engagement pouvait être résilié librement dans un délai de un à trois mois, alors que le fonctionnaire nommé à titre définitif ne pouvait être licencié que "pour de justes motifs", moyennant un délai de "trois mois au moins, si la nature des motifs ou de la fonction n'exige pas un départ immédiat" (art. 70 RPAC). Le RPAC n'instaurait en effet pas d'autres distinctions entre les deux régimes. Dès lors, le fonctionnaire mis au provisoire restait un fonctionnaire, que l'art. 1er al. 2 RPAC définit comme "toute personne nommée en cette qualité par la Municipalité pour exercer, à titre principal ou accessoire, une fonction ou un emploi permanent au service de la Commune". Pour les juges cantonaux, la résiliation de des rapports de service du fonctionnaire mis au provisoire ne constitue donc
pas un acte formateur résolutoire, mais bien une décision au sens de l'art. 29 LJPA, contre laquelle la voie du recours de droit administratif est ouverte, en vertu de l'art. 77 RPAC.

3.5 Ces considérations ne sont pas arbitraires, à tout le moins la recourante ne le démontre nullement. La cour de céans peut ainsi faire siens les motifs retenus sur ce point par la juridiction cantonale.
Au surplus, les arguments de la recourante pour dénier à l'autorité de recours sa compétence n'emportent pas conviction.
Tout d'abord, la Municipalité se contredit puisque, dans sa lettre du 27 juillet 2005 adressée à X._____, elle avait elle-même indiqué la voie du recours administratif en mentionnant: "Il vous est loisible dans les vingt jours à dater de la réception de la présente de recourir contre cette décision auprès du Tribunal administratif."
En outre, le fait que le futur fonctionnaire soit appelé à manifester son acceptation de la nomination n'est pas pertinent. Sous le titre marginal :"Décision de nomination" l'art. 7 RPAC précise que la nomination ne porte effet qu'une fois acceptée. Cette disposition ne distingue pas entre les fonctionnaires engagés sous le régime provisoire et les cas exceptionnels où ils sont d'emblée engagés à titre définitif (art. 8 RPAC). La nomination est

donc dans tous les cas, comme l'indique le règlement, une décision. Quant à l'utilisation du terme "résiliation" à l'art. 8 RPAC, elle n'est pas non plus décisive. Il a en effet été jugé (arrêt non publié 2P.151/2005 du 9 février 2006, consid. 5) que pour déterminer si un rapport juridique relève du droit privé ou du droit public, on ne peut pas se fonder sur la qualification juridique utilisée par les parties. Ce qui est décisif, c'est le contenu réel du rapport de droit (arrêt 2P.136/2005 du 14 décembre 2005, consid. 3.1.1; Felix Hafner, Rechtsnatur der öffentlichen Dienstverhältnisse, in Personalrecht des öffentlichen Dienstes, éd. par Peter Helbling et Tomas Poledna, Berne 1999, p. 181 ss, p. 201/202). Si une autorité est partie audit rapport de droit, le droit public est présumé applicable (arrêt 2P.136/2005 du 14 décembre 2005, consid. 3.1.2; René Rhinow, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, in Staats- und verwaltungs- rechtliches Kolloquium 14.-16. April 1986 in Interlaken, Berne 1986, p. 1 ss, p. 4). En outre, les conditions d'engagement dans le secteur public sont en principe fixées par des décisions soumises à acceptation (arrêt 2P.136/2005 du 14 décembre 2005, consid. 3.2; Felix Hafner, op. cit., p. 189).
Les précédents jurisprudentiels invoqués par la recourante (arrêts non publiés 2P.62/2003 du 23 juillet 2003 et 2P.122/2003 du 24 septembre 2003), ne lui sont d'aucun secours. Il s'agissait en effet dans ces affaires de décider de la qualité des employés genevois en période probatoire pour agir au fond par la voie du recours de droit public, alors que la législation genevoise ne leur accordait aucun droit pour s'opposer à leur licenciement. Dans ce domaine, le Tribunal fédéral a jugé que l'agent qui reçoit son congé n'a qualité pour former un recours de droit public que si le droit cantonal subordonne son licenciement à des conditions matérielles (ATF 126 I 33 consid. 1p. 34; cf. également ATF 120 Ia 110 consid. 1a p. 112). Or, cette question ne se pose pas en l'espèce.

3.6 La recourante avance encore que la distinction opérée entre les fonctionnaires sous le régime du provisoire et les autres fonctionnaires n'aurait aucun sens si, dans les deux cas, une décision était nécessaire pour mettre fin à leur emploi. C'est oublier que le fonctionnaire engagé sous le régime du provisoire ou mis au provisoire après son engagement peut voir son emploi prendre fin dans un délai plus bref que les autres, un mois au moins, trois mois au plus, alors qu'il ne peut être mis fin, pour justes motifs, à l'engagement d'un fonctionnaire nommé que moyennant un délai minimum de trois mois, à moins que la nature des motifs ou de la fonction n'exige un départ immédiat (art. 70 RPAC).
Enfin, la référence à des précédents jurisprudentiels du Tribunal administratif destinés à démontrer que la cause était du ressort de la juridiction civile est également sans pertinence. Les deux cas cités par la recourante (arrêts cantonaux GE.2002.0076 du 13 septembre 2002 et GE.1997.0002, du 12 mars 1997) concernaient, pour l'un, le refus de la Municipalité de prendre en charge la réparation d'un parquet et, pour l'autre, les prétentions salariales pendant la maladie d'un employé licencié. Dans le premier cas, il a été jugé qu'il n'y avait pas de décision au sens de la LJPA, car la Municipalité n'était pas habilitée à se prononcer dans ce domaine et, dans le second, il s'agissait d'une contestation d'ordre pécuniaire découlant des rapports de service des fonctionnaires, exclue de la compétence du Tribunal administratif en vertu de l'art. 1 al. 3 lettre c LJPA.
Il s'ensuit qu'en admettant sa compétence pour trancher le litige, la cour cantonale n'a pas interprété, ni appliqué arbitrairement le droit cantonal et communal.

4.
Au fond, le Tribunal administratif a retenu que la recourante avait violé le droit d'être entendu de X._____, car elle ne lui avait pas donné l'occasion de se déterminer sur les reproches qui lui étaient adressés avant de le licencier. Cette violation ne pouvait pas non plus être réparée devant l'autorité de recours qui ne jouissait pas en la matière d'un plein pouvoir d'examen.

4.1 La recourante estime, quant à elle, qu'elle est allée au-delà des exigences de la procédure prévue par le RPAC, car elle a interrogé X._____ sur les faits de la cause, en le confrontant à la version des faits de ses détracteurs. Lors de cet entretien, l'intimé a été clairement informé des griefs qui lui étaient reprochés; il a pu faire valoir ses arguments et a su que ses débordements allaient conduire le service à proposer la rupture des rapports de travail. La recourante considère aussi qu'elle n'avait pas à transmettre à X._____ le rapport du 8 juillet 2005 adressé à la Municipalité, car il s'agissait d'une pièce interne qui n'était pas destinée à l'intéressé.

4.2 Le contenu du droit d'être entendu est déterminé en premier lieu par les dispositions cantonales de procédure, dont le Tribunal fédéral ne contrôle l'application et l'interprétation que sous l'angle de l'arbitraire; dans tous les cas, l'autorité cantonale doit cependant observer les garanties minimales déduites de l'art. 29 al. 2 Cst.,

dont le Tribunal fédéral examine librement le respect (ATF 127 III 193 consid. 3 p. 194; cf. aussi ATF 125 I 257 consid. 3a p. 259).
Il y a lieu en l'espèce d'examiner si les exigences découlant de cette disposition constitutionnelle - qui seule a été invoquée par la recourante et appliquée par la juridiction cantonale - ont été respectées.

4.3 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., 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, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, 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 influer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505; 127 III 576 consid. 2c p. 578). Lorsqu'il contrôle l'application du droit d'être entendu sous l'angle de l'art. 29 al. 2 Cst., le Tribunal fédéral en détermine le contenu et la portée en fonction de la situation concrète et des intérêts en présence (cf., au sujet de l'art. 4 al. 2 aCst., ATF 123 I 63 consid. 2d p. 68; 111 Ia 273 consid. 2b). D'une manière générale, plus la décision envisagée est de nature à porter gravement atteinte aux intérêts du justiciable, plus le droit d'être entendu de ce dernier doit être accordé et reconnu largement (cf. ATF 105 Ia 193 consid. 2b/cc p. 197; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4ème éd., no 1677; sur la manière de peser les intérêts
en présence, cf. Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, thèse Berne 2000, p. 281 ss). Il faut en outre tenir compte des garanties que la procédure offre globalement à l'intéressé pour sa défense; en particulier, on se montrera généralement moins exigeant avec le strict respect du droit d'être entendu si la possibilité existe de porter la contestation devant une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (cf. ATF 123 I 63 consid. 2d p. 69/70; 111 Ia 273 consid. 2b; arrêt 2P.63/2003 du 29 juillet 2003, consid. 3.2), pour autant que l'atteinte ne soit pas particulièrement grave (ATF 126 I 68 consid. 2, p. 72). Ainsi, selon la nature de l'affaire, le contenu et l'étendue du droit d'être entendu peuvent varier. Il n'implique en général pas le droit de s'exprimer oralement (ATF 125 I 209 consid. 9b, p. 219 et les références).

4.4 A la suite de l'altercation du 27 juin 2005, la Commune a confié à deux cadres de l'administration, B._____ et C._____, le soin de mener une enquête. Celle-ci s'est déroulée le 28 juin 2005. Les protagonistes du litige ont été entendus séparément, avant qu'une confrontation ne soit organisée. Le procès-verbal de ces auditions relate que B._____, au début de chaque audition, a "expliqué que les événements qui ont eu lieu étaient graves". Lors de l'audition individuelle de X._____, B._____ lui a notamment dit :"Vous êtes actuellement en provisoire pour comportement agressif. Comment voyez-vous la suite-", ce à quoi l'intéressé a répondu :"Je suis sûr que je vais tout prendre dans la gueule. Je suis une victime". Plus tard, durant la confrontation, s'adressant à A._____, D._____ et X._____, C._____ leur a dit :"(...) Ce n'est pas la première fois que j'ai des problèmes avec vous (X._____ et D._____) et pour vous M. A._____ c'est la première fois mais c'est grave." B._____ leur a aussi déclaré :"Que ce soit le coup de boule ou le coup de casque, ce sont des faits intolérables. Vous avez fait preuve d'un comportement inadmissible et nous allons amener l'affaire devant le directeur. Cela fait
assez longtemps que cela dure et ce comportement est inacceptable au Centre Y._____." A la fin de la confrontation, B._____ a encore précisé :"En conclusion, je dirais que l'on vous a suffisamment dit que si des problèmes se présentaient, il fallait en parler. Il y a suffisamment d'écoute au niveau de vos supérieurs. Vous vous êtes enfermés dans une spirale infernale. Je peux vous dire que si vous étiez engagés dans mon entreprise, même avec tout le travail que vous avez effectué, le problème serait réglé. Nous vous tiendrons informés de la suite rapidement."
A la suite de cette enquête, une note du 8 juillet 2005, signée par le chef du service Z._____ et le Directeur du service des travaux, a été adressée à la Municipalité. Résumant les faits reprochés à X._____ et rappelant ses antécédents, elle formule la proposition, acceptée par la Municipalité dans sa séance du 21 juillet 2005, de licencier l'intéressé.

4.5 Il ressort de ces faits que X._____ a pu s'expliquer verbalement, au cours de l'enquête, sur les circonstances de l'altercation qui l'avait opposée à certains collègues. Il faut également admettre qu'il devait sérieusement compter sur une sanction, probablement sévère. En effet, dans la décision de mise au provisoire

du 11 décembre 2003, il avait été menacé de révocation en cas de récidive. Quant aux remarques émises par ses supérieurs durant l'enquête, elles ne pouvaient lui laisser de doute sur la survenance d'une sanction.
En revanche, il n'est pas établi que, comme l'allègue la recourante, il ait été informé lors de son audition que ses débordements allaient conduire le service à proposer la résiliation de ses rapports de service.
L'audition verbale du 28 juin 2005 portait sur les circonstances de l'altercation, non sur ses conséquences. Il y avait certes eu de la part des enquêteurs quelques allusions à la gravité des faits, mais les intéressés étaient simplement avisés que le cas serait soumis aux instances supérieures. Comme les autres protagonistes de l'incident, X._____ devait donc s'attendre à ce que les conséquences envisagées de ces faits soient explicitement évoquées par les instances supérieures auxquelles les enquêteurs annonçaient la remise d'un rapport. Il pouvait ainsi compter sur la possibilité de se déterminer et de présenter des éléments, moyens de preuve ou arguments, de nature à atténuer la gravité des faits qui lui étaient reprochés. Une communication écrite exposant les faits, ainsi que leurs conséquences probables, et fournissant un délai pour se déterminer eut permis à cet égard de respecter les exigences du droit d'être entendu.

4.6 Au surplus, contrairement à ce que soutient la recourante sur ce point, la cour cantonale ne lui a pas reproché de ne pas avoir communiqué le rapport interne du 8 juillet 2005 adressé à la Municipalité. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si la pièce en question devait ou non être considérée comme confidentielle. Les juges cantonaux ont en revanche observé à juste titre qu'il eût fallu adresser à l'intéressé un compte-rendu de la séance du 28 juin 2005, qui opère la synthèse des éléments retenus à sa charge. Cela n'a pas été fait et X._____ n'a dès lors pas pu se déterminer de manière suffisante sur l'ensemble des reproches qui lui étaient faits et surtout sur leurs conséquences quant à leur sanction.
Il faut dès lors admettre que le droit d'être entendu de X._____ n'a pas été respecté, au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral rappelée ci-dessus, car il n'a pas pu s'exprimer sur les éléments pertinents susceptibles d'influencer sa situation personnelle, alors que la nécessité de jouir de ce droit était d'autant plus impérieuse qu'il était exposé à une mesure le touchant gravement dans ses intérêts particuliers. La recourante se plaint donc à tort d'une violation de son autonomie sur ce point.

5.
Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté. La recourante, dont les intérêts pécuniaires ne sont pas en cause, est dispensée des frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ). En revanche, elle devra verser à l'intimé une indemnité à titre de dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.

2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3.
La recourante versera à l'intimé X._____ une indemnité de 2'000 fr. à titre de dépens.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 7 juin 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: