Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.77/2003/ROC/ajp

Arrêt du 9 juillet 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président, Betschart, Hungerbühler, Müller et Zappelli, Juge suppléant.
Greffière: Mme Rochat.

Parties
Y._____,
recourante, représentée par Me Dominique Hahn, avocate, rue Caroline 7, case postale 3520,
1002 Lausanne,

contre

Conseil d'Etat du canton de Vaud, Château cantonal, 1014 Lausanne.

Objet
Art. 9 et 29 Cst.: droit d'être entendu; renvoi pour justes motifs,

recours de droit public contre la décision du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 12 février 2003.

Faits:
A.
Depuis l'obtention de sa licence en sciences commerciales de l'Université de Genève en 1970, Y._____, née en 1945, a occupé plusieurs emplois dans des entreprises privées avant d'enseigner les branches commerciales à l'Ecole professionnelle commerciale de X._____ (en abrégé : EPC) dès janvier 1983. Engagée d'abord comme auxiliaire, Y._____ a été nommée dans cette école à 52% dès juin 1985, à 88% dès juin 1989 et à 100% dès juin 1990. Elle a été chef de file des enseignants en matière de Techniques Quantitatives de Gestion (TQG) entre 1991 et 1999.
B.
Au cours d'un entretien du 22 juin 1999, A._____, directrice de l'EPC, a formulé divers reproches à l'encontre de Y._____ au sujet de la divulgation de résultats de travaux d'examens intermédiaires, de ses notes trop basses, de ses problèmes de discipline et de ses difficultés de communication. A cette occasion, A._____ a informé l'intéressée qu'elle n'aurait plus de classe de 3ème année en 1999-2000 et qu'elle n'exercerait plus la fonction de chef de file. Elle lui a également proposé de travailler dans un autre établissement pour une partie de son temps, d'envisager de diminuer son temps de travail et de suivre des séminaires ou stages de développement personnel. Cet entretien a été confirmé par courrier du 11 juillet 1999, après que Y._____ eut contesté les reproches qui lui étaient faits et exprimé son souhait de conserver son poste de chef de file.
C.
Au mois de mai 2001, Y._____ a reçu des indications par l'un de ses collègues sur le contenu de l'examen TQG de la session de juin 2001, savoir qu'il porterait sur l'analyse du bilan de l'entreprise Bobst S.A. Au cours de sa dernière leçon de TQG, le 13 juin 2001, elle a revu avec ses élèves tous les chapitres de la présentation comptable, en se basant sur les chiffres du rapport financier 1999-2000 de Bobst S.A. trouvés sur Internet. Le même jour, la directrice a montré à Y._____ l'épreuve d'examen concernant sa classe. Celle-ci en a informé ses élèves, en précisant que l'épreuve comportait une question relative à la nature et à la taille de l'entreprise et que les chiffres étaient ceux de l'année 1998-1999 et non pas ceux de 1999- 2000 dont ils disposaient déjà.

L'examen pour cette classe s'est déroulé le 19 juin 2001. Lors de la correction centralisée, il est apparu que les épreuves de l'EPC présentaient une similitude frappante et que la moyenne TQG pour la classe de Y._____ était nettement plus élevée que la moyenne générale du canton pour ce même examen. A la suite de la lettre des élèves de la classe de maturité professionnelle du 1er juillet 2001, qui révélait les informations reçues par leur enseignante, l'examen de TQG a été annulé.

Par courrier du 2 juillet 2001, la Conseillère d'Etat chargée du Département de la formation et de la jeunesse a informé Y._____ de la mise en oeuvre d'investigations sur sa part de responsabilité dans les faits survenus lors de la session des examens finaux de TQG en juin 2001. Elle lui a signifié la suspension de ses fonctions avec effet immédiat en application de l'article 84 de la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales, avec maintien du traitement.

Le recours de Y._____ contre cette décision a été déclaré irrecevable, pour défaut du paiement de l'avance de frais dans le délai imparti.

D.

Le 10 juillet 2001, Y._____ a sollicité l'intervention du groupe Impact, chargé d'examiner les cas de harcèlement dans l'administration cantonale. Elle se plaignait des agissements de la directrice A._____ et de B._____, doyenne. Après avoir entendu les personnes mises en cause, le groupe Impact a décidé, le 14 novembre 2001, d'entreprendre des investigations.

Au vu du rapport du Service de la formation professionnelle concluant à la commission d'une faute professionnelle grave, la Conseillère d'Etat chargée du Département de la formation et de la jeunesse a décidé, le 2 novembre 2001, d'ouvrir une procédure de renvoi ou de déplacement à l'encontre de Y._____. Conformément à l'art. 58 de l'arrêté d'application du 22 décembre 1950 de la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales, l'intéressée a été invitée à se déterminer sur le rapport du Service de la formation professionnelle dans un délai de 10 jours ou à demander son audition par une délégation du Conseil d'Etat.

Dans le cadre de cette procédure, Y._____ a sollicité, le 18 janvier 2002, l'audition de trois témoins, dont deux enseignants et une élève à l'EPC. Elle a aussi requis que le rapport du groupe Impact soit versé au dossier dès qu'il aura été rédigé, en lui donnant l'occasion de se déterminer sur ce rapport.

Entendue par la délégation du Conseil d'Etat le 23 janvier 2002, Y._____ a confirmé avoir été victime de harcèlement, principalement de la part de la directrice de l'école. Le 28 janvier 2002, son avocate a également fait parvenir au Conseil d'Etat ses déterminations sur le rapport du Service de la formation professionnelle et a réitéré sa demande d'audition de trois témoins.

Le 31 janvier 2002, la délégation du Conseil d'Etat a décidé d'attendre la remise du rapport d'investigation du groupe Impact avant de rendre son préavis. En conséquence, elle a informé l'intéressée que la procédure de renvoi pour justes motifs était suspendue jusqu'au dépôt de ce rapport. La délégation a refusé en outre d'entendre les témoins indiqués par Y._____, en considérant qu'il était "plus que probable que ces personnes seront entendues dans le cadre de l'investigation menée par le groupe Impact" et en estimant que "le rapport remis par ce dernier sera suffisant pour qu'elle puisse préaviser en connaissance de cause."

En juillet 2002, le groupe Impact a transmis son rapport d'investigation à la Conseillère d'Etat chargée du Département de la formation et de la jeunesse. Après avoir procédé notamment à l'audition de dix-sept témoins, il a conclu qu'aucun agissement relevant du harcèlement psychologique au travail ne pouvait être imputé à A._____ ou à B._____.

Y._____ a pu consulter ce rapport dans les locaux du département le 22 juillet 2002. Par lettre du 2 août 2002, elle s'est plainte en particulier de n'avoir pas eu accès au dossier constitué par le groupe Impact, qui comprenait vingt-cinq procès-verbaux d'entretiens, ainsi que les pièces remises par les parties et les témoins. Elle a donc requis la copie entière du rapport du groupe Impact, dont elle n'avait pu obtenir que les conclusions

(pages 30 et 31), ainsi que la copie du dossier constitué par ce groupe, avant de pouvoir se déterminer. Renvoyée à formuler sa requête directement auprès du groupe Impact, Y._____ s'est vu refuser la consultation du dossier, par lettre du 30 août 2002 pour le motif que la plus stricte confidentialité avait été assurée aux témoins. Le 5 septembre 2002, une copie du rapport du groupe Impact a toutefois été adressée à Y._____, avec un délai de dix jours pour faire valoir d'éventuelles prétentions.
Le 12 septembre 2002, Y._____ a recouru auprès de la Conseillère d'Etat chargée du Département de l'économie contre la décision du 30 août 2002 lui refusant l'autorisation de consulter le dossier du groupe Impact. A la demande de la recourante, le Département de la formation et de la jeunesse a accepté, le 17 septembre 2002, le principe de lui accorder un délai pour se déterminer sur le rapport d'investigation du groupe Impact et l'a invitée à lui communiquer l'issue de son recours déposé auprès de la Cheffe du Département de l'économie.

Le 18 septembre 2002, ce département a informé Y._____ que son recours du 12 septembre 2002 serait traité comme une demande de communication à des tiers au sens de la loi cantonale. Partant, il a sollicité les déterminations du Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes puis, le 25 octobre 2002, le préavis du Service de justice. Rien dans le dossier ne permet toutefois de dire que le préavis du Service de justice a été déposé et, au moment du dépôt du présent recours, le Département de l'économie n'avait toujours pas statué sur la requête de Y._____ du 12 septembre 2002.
E.
Statuant le 12 février 2003 sur préavis de sa délégation, le Conseil d'Etat a prononcé le renvoi pour justes motifs de Y._____ au sens de l'article 89 de la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales (ci-après: StF/VD). Après avoir constaté que la procédure de renvoi et le droit d'être entendu de la recourante avaient été respectés, il a retenu en bref que le lien de confiance qui liait l'intéressée à l'Etat de Vaud était définitivement détruit en raison de son comportement, jugé inadmissible.
F.
Agissant par la voie du recours de droit public, Y._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler la décision de renvoi prise le 12 février 2003.

Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 225 consid. 1 p. 227; 128 I 177 consid. 1 p. 179, 46 consid. 1a p. 48)
1.1 La loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (ci-après: Lpers) a abrogé, dès son entrée en vigueur le 1er janvier 2003, la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales (art. 68 al. 1 Lpers). L'art. 66 Lpers prévoit toutefois que les procédures statutaires de renvoi pour justes motifs engagées avant le 1er janvier 2003 sont traitées selon l'ancien droit, soit par le Conseil d'Etat (art. 89 StF/VD).

Dans la mesure où les décisions du Conseil d'Etat ne sont pas susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif (art. 4 al. 2 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative et 94 StF/VD), la décision attaquée respecte le principe de l'épuisement des instances cantonales (art. 86 al. 1 OJ). Pour le reste, il n'y a pas lieu de remettre en cause la compétence du Conseil d'Etat pour statuer dans la présente affaire, dès lors que la recourante ne prétend pas qu'elle aurait dû bénéficier d'un tribunal indépendant et impartial au sens de l'art. 6 § 1 CEDH et de la jurisprudence (ATF 129 I 207 consid. 4 p. 211 ss et les références citées) et ne conteste pas davantage la procédure transitoire prévue par l'art. 66 Lpers.
1.2 La recourante se plaint uniquement de violations des règles de la procédure ayant conduit à son renvoi pour justes motifs. Elle a de toute façon qualité pour agir au sens de l'art. 88 OJ, car les art. 89 ss StF/VD font dépendre le licenciement de conditions matérielles (ATF 126 I 33 consid. 1 p. 34; 120 Ia 110 consid. 1b p. 112).
1.3 Il y a lieu ainsi d'entrer en matière sur le présent recours qui, déposé en temps utile (art. 89 OJ), remplit les exigences de forme de l'art. 90 al. 1 OJ.
2.
La recourante se plaint de plusieurs violations de son droit d'être entendue découlant de l'art. 29 al. 2 Cst., ainsi que de l'art. 63 al. 2 de la Constitution vaudoise du 1er mars 1885, abrogée par l'entrée en vigueur, le 14

avril 2003, de la nouvelle Constitution, qui stipulait qu'aucun agent ne pouvait être révoqué avant d'avoir été entendu. Actuellement, le droit d'être entendu des parties est prévu, de façon générale et dans toute procédure, à l'art. 27 al. 2 Cst./VD qui, comme l'art. 63 al. 2 aCst./VD applicable au moment où la décision attaquée a été rendue, offre les mêmes garanties que celles découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. Les griefs soulevés par la recourante peuvent dès lors être examinés à la lumière des principes déduits directement de la Constitution fédérale (ATF 125 I 257 consid. 3a p. 259 et les arrêts cités).
2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant à sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves 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 126 I 15 consid. 2a p. 16, 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). Le droit de consulter le dossier n'est pas absolu; son étendue doit être définie de cas en cas, en tenant compte des intérêts en présence et de toutes les circonstances du cas d'espèce. Il peut être restreint, voire supprimé, lorsque l'intérêt public ou l'intérêt prépondérant de tiers exige que des documents soient tenus secrets, du moins partiellement. Une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné l'occasion de s'exprimer et de fournir des
contre-preuves (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10; 122 I 153 consid. 6a p. 161). Au surplus, la jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 124 I 208 consid. 4a p. 211).
2.2 La recourante reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir pu prendre connaissance de l'entier du dossier et plus particulièrement des vingt-cinq procès-verbaux d'entretien dressés par le groupe Impact dans la procédure concernant le grief de harcèlement. Elle fait aussi valoir qu'elle n'a pas obtenu l'administration d'une preuve pertinente, soit l'audition de trois témoins, alors que ces personnes ont été entendues par le groupe Impact et qu'elle n'a pas pu s'exprimer sur le résultat de ces auditions. Elle se plaint enfin de n'avoir pas pu se déterminer sur le rapport du groupe Impact, alors que cette faculté lui avait été expressément garantie, avant que la décision prononçant son renvoi pour justes motifs ne soit rendue.

Dans sa réponse au présent recours, le Conseil d'Etat admet que la recourante n'a pas eu accès aux procès-verbaux d'audition des témoins entendus par le groupe Impact, mais considère que ceux-ci devaient bénéficier de l'anonymat en vertu de l'arrêté du 23 juin 1999 relatif à la lutte contre le harcèlement au travail dans l'administration cantonale vaudoise (ci-après: l'arrêté du 23 juin 1999). Au demeurant, la procédure prévue par cet arrêté serait tout à fait distincte de celle relative au renvoi pour justes motifs, laquelle ne prévoit pas l'audition de témoins. En ce qui concerne les trois témoignages demandés, la recourante n'en aurait d'ailleurs pas démontré la pertinence. Quant au rapport du groupe Impact, la recourante a pu se déterminer à deux reprises sur son contenu dans le délai de dix jours qui lui avait été imparti par courriers des 15 juillet et 5 septembre 2002.
2.3 L'arrêté du 23 juin 1999 a été remplacé, depuis le 1er janvier 2003, par le règlement du 9 décembre 2002 relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement. Il reste cependant applicable en l'espèce, dans la mesure où la procédure d'investigation menée par le groupe Impact s'est déroulée antérieurement. Cette procédure est ouverte sur demande d'un employé de l'Etat de Vaud qui s'estime victime de harcèlement psychologique ou sexuel (art. 9 al. 1) en vue d'établir les faits (art. 10 al. 1), lorsque la procédure de médiation est impossible ou a échoué. Sur la base du rapport d'investigation établi par le groupe Impact, le chef du département concerné "prend les mesures qui s'imposent. En cas d'ouverture d'une procédure de renvoi", ce rapport "est une pièce versée au dossier" (art. 10 al. 3). L'art. 11 de l'arrêté du 23 juin 1999 prévoit en outre la protection des personnes plaignantes, ainsi que des témoins éventuels, en ce sens qu'ils ne "doivent subir aucun préjudice du fait de leur témoignage" (al. 1).

Il ressort donc de ces dispositions que si la procédure d'investigation est certes indépendante de la procédure de renvoi prévue aux art. 89 ss StF/VD, les deux procédures sont toutefois étroitement liées lorsque, comme en l'espèce, elles sont menées conjointement. Ici, la recourante n'a pas nié les faits qu'on lui a reprochés au sujet

de la session d'examen de juin 2001, mais elle entendait démontrer qu'elle les avait commis à la suite du stress engendré par le harcèlement psychologique dont elle prétendait être la victime, principalement de la part de la directrice de l'école où elle enseignait. La délégation de l'autorité cantonale chargée d'instruire la procédure disciplinaire a tenu compte de ce moyen de défense, puisqu'elle a estimé utile de suspendre la procédure et d'attendre les résultats du rapport du groupe Impact avant de déposer son préavis. Dans sa décision de renvoi pour justes motifs, le Conseil d'Etat se réfère d'ailleurs à diverses reprises à ce rapport et en adopte la conclusion selon laquelle la recourante n'a pas été victime de harcèlement psychologique. Or cette conclusion était décisive pour la décision à rendre, car si les motifs invoqués par l'intéressée pour expliquer son comportement n'étaient pas
retenus, la sanction du renvoi immédiat pouvait être envisagée.

Dans le cas particulier, la recourante a certes pu prendre connaissance du rapport du groupe Impact, mais elle n'a pas eu la possibilité de vérifier les sources sur lesquelles s'appuyaient les auteurs de ce rapport. Ces derniers étayaient en effet leur conclusion sur vingt-cinq procès-verbaux d'entretiens, dont ceux de dix-sept témoins, auxquels l'intéressée n'a pas eu accès.

Il est certes vraisemblable que des investigations concernant le soupçon de harcèlement soient plus aisées si les personnes appelées à témoigner peuvent bénéficier de la confidentialité, bien que celle-ci ne soit pas expressément garantie par l'arrêté du 23 juin 1999 qui leur assure uniquement l'absence de préjudice du fait de leur témoignage. Toutefois, cette confidentialité ne saurait être invoquée, sauf circonstances exceptionnelles non alléguées en l'espèce, à l'encontre du droit d'être entendu d'un fonctionnaire menacé de renvoi. Cela se justifie d'autant plus lorsque l'autorité se réfère notamment aux déclarations des témoins pour fonder sa décision concernant la sanction disciplinaire. En l'espèce, le Conseil d'Etat a lui-même eu accès aux vingt-cinq procès-verbaux d'entretiens et les a analysés attentivement, puisqu'il affirme qu'ils sont conformes au résumé qui en est fait dans le rapport du groupe Impact. Cette constatation est plausible, mais elle ne remplace pas l'examen par la recourante des procès-verbaux des témoignages, en particulier ceux des trois témoins dont elle avait requis l'audition. Dans ces conditions, le refus d'autoriser la recourante à consulter les procès-verbaux des témoins auditionnés par le groupe
Impact constitue une limitation injustifiée de son droit à pouvoir se déterminer en toute connaissance sur le rapport en cause.

2.4 En ce qui concerne les témoins requis, il s'agissait de deux enseignants: C._____, auquel la directrice de l'EPC aurait également montré les épreuves d'examen, et D._____, qui aurait pu témoigner des pressions exercées sur les maîtres pour la fixation des notes, ainsi que d'une élève de la classe de la recourante, E._____. Alors que ces témoins ont été entendus par le groupe Impact et que le Conseil d'Etat a pu prendre connaissance de leurs dépositions, l'accès à ces témoignages devant le groupe Impact, de même que l'audition desdits témoins ont été refusés à la recourante.

Après avoir annoncé qu'il attendrait le résultat des investigations du groupe Impact et qu'il n'était pas nécessaire d'entendre les témoins requis, car ils seraient certainement entendus dans le cadre de cette procédure, le Conseil d'Etat ne peut pas prétendre, après coup, qu'il s'estimait suffisamment renseigné par le rapport du Service de la formation professionnelle et l'audition de la recourante, tous deux antérieurs au rapport du groupe Impact, pour rendre sa décision. En effet, comme on l'a vu, ce rapport et les témoignages qu'il contient ont été déterminants pour constater qu'il n'y avait pas harcèlement psychologique. Dans la mesure où l'autorité intimée savait, au moment où elle a rendu sa décision, que la recourante n'avait pas eu connaissance des déclarations des trois témoins dont elle avait requis l'audition, son refus de donner suite à cette offre de preuve pertinente constitue une violation du droit d'être entendu de l'intéressée.
2.5 Au vu de ce qui précède, Y._____ s'est vue doublement restreindre son droit d'être entendue, ce qui n'était pas admissible dans les circonstances présentes. Il s'ensuit l'admission du recours pour ce motif, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens soulevés par la recourante, en particulier le grief de déni de justice formel concernant son recours auprès du Département de l'économie, qui devient sans objet.
3.
Le recours doit par conséquent être admis et la décision attaquée être annulée.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ). L'autorité intimée, qui succombe, devra, en revanche, verser à la recourante une équitable indemnité pour ses dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis et la décision rendue par le Conseil d'Etat du 12 février 2003 est annulée.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
L'Etat de Vaud versera à la recourante une indemnité de 2'500 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie à la mandataire de la recourante et au Conseil d'Etat du canton de Vaud.
Lausanne, le 9 juillet 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: