2P.273/2000
[AZA 0/2]

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

11 avril 2001

Composition de la Cour: MM. et Mme les Juges Wurzburger,
président, Hartmann et Yersin.
Greffier: M. de Vries Reilingh.

_____

Statuant sur le recours de droit public formé par
X._____, représenté par Me Christian Favre, avocat à Lausanne,

contre
l'arrêt rendu le 12 avril 2000 par la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud, dans la cause qui oppose le recourant à l'Etat de Vaud, représenté par Me Denis Bridel, avocat à Lausanne;

(renvoi pour justes motifs)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- X._____, né en 1956, est entré à l'école d'aspirant de gendarmerie en mai 1976. Il a toutefois été suspendu en raison d'une enquête ouverte contre lui pour attentat à la pudeur, infraction pour laquelle il a été condamné à 45 jours d'emprisonnement avec sursis en juin 1977. Autorisé à terminer sa formation, il l'a achevée en 1978, classé quatrième sur 21 candidats.

Le 1er janvier 1983, il a été promu appointé de gendarmerie.

Le 14 avril 1987, alors qu'il était en service, il a été pris en otage par un malfaiteur qui venait de braquer la poste de Y._____ et avait été contraint, sous la menace d'une arme à feu, à prendre le volant d'un fourgon. Lors de l'intervention des forces de police, le criminel a été abattu, si bien que la vie de l'intéressé a été gravement menacée; son comportement lors de ce hold-up a valu à X._____ les félicitations du Conseil d'Etat du canton de Vaud (ci-après: le Conseil d'Etat).

En 1990, l'intéressé a reçu une mise en garde pour avoir, alors qu'il n'était pas en service, frappé de deux coups de poing et blessé un individu qui s'était attaqué à l'un de ses collègues.

Ses supérieurs hiérarchiques, satisfaits de son activité, lui ont attribué d'excellentes qualifications. Seul le responsable du poste de Z._____ le décrit comme un collaborateur vite satisfait de son travail, quelque peu imbu de lui-même, beau parleur, cherchant toujours des excuses pour justifier certains retards dans ses écrits et fréquentant des gens qu'il aurait plutôt dû éviter.

B.- Interpellé le 24 juillet 1991, X._____ a été inculpé de faux dans les certificats et de contravention à la loi vaudoise sur les armes.

Le 25 juillet 1991, il a été suspendu préventivement de ses fonctions avec effet immédiat. Sa suspension a été confirmée le 26 juillet 1991 par le Chef du Département vaudois de la justice, de la police et des affaires militaires, qui a assorti cette mesure de la suppression totale du traitement de l'intéressé avec effet au 25 juillet

1991.

Le 14 novembre 1991, il a été inculpé d'entrave à l'action pénale.

C.-Le 6 mars 1992, le Conseil d'Etat a renvoyé X._____ pour justes motifs au sens de l'art. 89 de la loi vaudoise du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales (RSV 1.6; ci-après: le Statut) et a supprimé par moitié son traitement du 25 juillet 1991 à la date de son renvoi pour justes motifs. Il lui a reproché en substance de ne pas avoir dénoncé des trafiquants de drogue, d'avoir utilisé une carte de presse indûment obtenue et d'avoir porté sur son lieu de travail une autre arme que celle de service - au surplus chargée de la munition Äction-, contrevenant ainsi aux ordres de service émis par le Commandant de la police cantonale du canton de Vaud (ci-après: le Commandant de police).

L'intéressé n'a pas recouru contre cette décision.

Le 12 octobre 1993, il a été libéré du chef d'accusation d'entrave à l'action pénale et a été condamné pour faux dans les certificats à une amende de 500 fr., avec un délai d'épreuve et de radiation de deux ans.

D.- Le 18 décembre 1998, la Chambre du contentieux des fonctionnaires du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: la Chambre du contentieux) a rejeté la demande d'indemnité pour le dommage subi (555'602 fr. 27) en raison de son renvoi présentée par X._____ contre l'Etat de Vaud.

Le 12 avril 2000, la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: la Chambre des recours) a rejeté le recours de l'intéressé et confirmé le jugement précité. Elle a considéré en substance qu'en vertu de la loi vaudoise du 17 novembre 1975 sur la police cantonale (RSV 3.11 A; ci-après: la loi sur la police cantonale) et du Statut, les exigences quant au comportement d'un fonctionnaire de police, y compris en dehors de son service, excédaient largement celles imposées à un travailleur du secteur privé ainsi qu'aux autres fonctionnaires. Sous peine de mettre en péril l'autorité de l'Etat, les policiers, qui étaient chargés d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics et exerçaient à ce titre une part de la puissance publique, devaient être eux-mêmes irréprochables.
La Chambre des recours a reproché à X._____ sa condamnation pour faux dans les certificats - infraction qui n'avait pas été commise sous le coup de l'émotion mais relevait d'une démarche intellectuelle consciente -, le fait qu'il avait porté en service une arme qui n'était pas celle de service et qui était chargée d'une balle Äction-, contrevenant ainsi à l'ordre de service, et de ne pas avoir renseigné ses supérieurs sur les activités délictueuses (trafic de stupéfiants) dont un ami se prétendait l'auteur, même si cet ami était connu comme hâbleur. L'intéressé avait ainsi démontré son absence de respect de la loi et son incapacité à respecter les injonctions de la hiérarchie. Par ailleurs, l'ensemble de son comportement passé n'apportait rien de déterminant en sa faveur. En outre, la comparaison avec d'autres procédures disciplinaires apparaissait sans pertinence dans la mesure où X._____ ne pouvait se prévaloir avec succès, au nom de l'égalité de traitement, de cas dans lesquels les règles contraignant les fonctionnaires à un certain comportement auraient été appliquées avec laxisme. Le cumul des trois manquements précités ruinait définitivement la confiance mise en lui et ceux-ci étaient dès lors constitutifs de justes
motifs de renvoi.

E.- Agissant par la voie du recours de droit public, l'intéressé demande l'annulation de l'arrêt précité et le renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il invoque une violation des principes de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement.

L'Etat de Vaud conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

La Chambre du contentieux s'en remet à justice. La Chambre des recours se réfère à l'arrêt attaqué.

Considérant en droit :

1.- a) Déposé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public et qui touche le recourant dans ses intérêts juridiquement protégés, le présent recours est en principe recevable au regard des art. 84 ss OJ.

b) Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public est de nature purement cassatoire (ATF 126 II 377 consid. 8c p. 395 et la jurisprudence citée).
Dans la mesure où l'intéressé demande autre chose que l'annulation de l'arrêt attaqué, soit le renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants, ses conclusions sont dès lors irrecevables.

c) En vertu de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation.
Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité.
Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours (ATF 125 I 71 consid. 1c p. 76; 115 Ia 27 consid. 4a p. 30; 114 Ia 317 consid. 2b p. 318). En outre, dans un recours pour arbitraire fondé sur l'art. 9 Cst. (cf. art. 4 aCst.), le recourant ne peut se contenter de critiquer l'arrêt attaqué comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire, ne reposerait sur aucun motif sérieux et objectif, apparaîtrait insoutenable ou heurterait gravement le sens de la justice (ATF 125 I 492 consid. 1b p. 495 et la jurisprudence citée).

C'est à la lumière de ces principes que doivent être appréciés les moyens soulevés par l'intéressé.

2.- a) Le recourant soutient essentiellement que son renvoi serait totalement infondé, estimant qu'il n'existerait pas de justes motifs pouvant motiver son licenciement avec effet immédiat; l'arrêt entrepris reposerait dès lors sur une application arbitraire du droit cantonal. L'intéressé prétend également que la sanction prononcée serait disproportionnée.

b) Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. 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, il ne suffit pas que les motifs de l'arrêt attaqué soient insoutenables, encore faut-il que ce dernier soit arbitraire dans son résultat. Il n'y a en outre pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (ATF 125 I 166 consid. 2a p. 168 et la jurisprudence citée). La nouvelle Constitution n'a pas amené de changement à cet égard (cf.
art. 8 et 9 Cst. ; ATF 126 I 168 consid. 3a p. 170).

3.- a) aa) En vertu de l'art. 89 du Statut - applicable par renvoi de l'art. 8 de la loi sur police cantonale -, le Conseil d'Etat ou le Tribunal cantonal pour l'ordre judiciaire peut en tout temps ordonner la cessation des fonctions pour justes motifs (al. 1). Constituent de justes motifs le fait que le fonctionnaire ne remplit plus les conditions dont dépend la nomination et toutes autres circonstances qui font que, selon les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de service ne peut pas être exigée (al.
2).
bb) En 1988, le législateur vaudois a modifié le Statut et a intégré la révocation disciplinaire dans le renvoi pour justes motifs de l'art. 89. Selon le message du Conseil d'Etat, la notion de justes motifs est désormais c̈alquées̈ur celle du droit privé, soit de l'art. 337 al. 2 CO, de sorte qu'il y a lieu de se référer à la jurisprudence rendue dans ce domaine (Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, séance du 18 mai 1988, p. 855, spéc. p. 861 ss).

Selon la jurisprudence rendue en application du droit privé, il existe de justes motifs lorsque la confiance,

qui est la base essentielle du rapport de travail, a été ruinée, voire ébranlée à tel point qu'on ne saurait exiger de l'employeur la continuation de celui-ci (ATF 121 III 467 consid. 4d p. 472; 117 II 72 consid. 3 p. 73; 560 consid. 3 p. 561; 116 II 145 consid. 6a p. 150 et les arrêts cités). En outre, l'employeur qui entend résilier le contrat pour justes motifs doit le faire sans tarder, une trop longue attente comportant renonciation à se prévaloir de ce moyen (ATF 112 II 41 consid. 3b p. 51; 99 II 308 consid. 5a p. 310; 97 II 142 consid. 2a p. 146).

Toutefois, la jurisprudence relative à l'art. 337 al. 2 CO doit être appliquée en tenant compte des particularités de la situation du fonctionnaire ou, comme en l'espèce, du gendarme.

cc) Selon la loi sur la police cantonale, cette dernière a pour mission d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics (art. 1er) et la prévention criminelle (art. 1er a). Aux termes de la promesse solennelle faite par le fonctionnaire de police, ce dernier s'engage à exercer ses fonctions et devoirs en toute conscience et avec zèle, assiduité et fidélité, et promet de se conformer strictement aux lois et d'obéir scrupuleusement aux ordres de ses chefs (art. 13). Il a le droit de prendre les mesures nécessaires à établir l'identité ou la culpabilité de toute personne interpellée (art. 20 et 21) et de pénétrer à certaines conditions dans un domicile (art. 22). L'usage de la force, dans une mesure proportionnée aux circonstances, (art. 24) et le recours aux armes en tant qu'ultime moyen de contrainte (art. 25) sont permis.

dd) On peut noter que le texte de l'art. 89 du Statut correspond également, pour l'essentiel, à l'art. 55 de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (StF; RS 172. 221.10), qui prévoit que l'autorité peut, pour de justes motifs, résilier immédiatement les rapports de service; sont considérées comme de justes motifs, l'incapacité constatée, la faillite, la saisie infructueuse, la perte de l'éligibilité, les incompatibilités et toutes autres circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que l'autorité qui nomme ne peut plus continuer les rapports de service (cf. également l'art. 12 al. 7 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération [LPers; RS 172. 220.1; RO 2001 894]déjà partiellement en vigueur). Selon la doctrine, l'autorité doit tenir compte de toutes les circonstances du cas concret, notamment de la situation, de la place occupée et de la responsabilité de l'agent (Blaise Knapp, La violation du devoir de fidélité, cause de cessation de l'emploi des fonctionnaires fédéraux, in RDS 103/1984 I p. 489 ss, p. 510/511; Elmar Mario Jud, Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus
nichtdisziplinarischen Gründen, St-Gall 1975, p. 189, 190 et 197). Elle est en outre tenue de respecter le principe de la proportionnalité (Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, in RDAF 1995 n. 5/6 p. 407 ss, p. 422; Hermann Schroff/David Gerber, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, St-Gall 1985, n. 107 p. 83/84)

b) aa) En l'espèce, l'autorité intimée a reproché à l'intéressé sa condamnation pour faux dans les certificats (utilisation d'une fausse carte de presse), d'avoir porté en service une arme qui n'était pas celle de service et qui était chargée d'une balle Äction, contrevenant ainsi à l'ordre du Commandant de police, et de ne pas avoir renseigné ses supérieurs sur les activités délictueuses (trafic de stupéfiants) dont un ami se prétendait l'auteur, même si cet ami était connu comme hâbleur. Elle a estimé que le recourant avait ainsi démontré son absence de respect de la loi et son incapacité à respecter les injonctions de la hiérarchie.
Le cumul des trois manquements précités ruinait définitivement la confiance mise en lui, justifiant dès lors le renvoi pour justes motifs. Par ailleurs, l'ensemble de son comportement passé n'apportait rien de déterminant en sa faveur.

bb) Cette appréciation de la Chambre des recours n'est pas arbitraire. Un renvoi pour justes motifs ne nécessite en effet pas une condamnation pénale, mais une accumulation de manquements suffit. Comme l'autorité intimée l'a relevé, les exigences quant au comportement d'un policier excèdent celles imposées aux autres fonctionnaires. Sous peine de mettre en péril l'autorité de l'Etat, les fonctionnaires de police, qui sont chargés d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics (cf. art. 1er de la loi sur la police cantonale) et exercent à ce titre une part importante de la puissance publique, doivent être eux-mêmes irréprochables (cf.
art. 13 de la loi sur la police cantonale relative à la promesse solennelle).

S'agissant d'un policier ayant été renvoyé disciplinairement après 35 ans de service pour avoir donné des indications fausses pour justifier son absence et utilisé abusivement une carte de locataire d'un parking, le Tribunal fédéral a estimé que la mesure n'était pas arbitraire (cf. l'arrêt non publié du 25 avril 2000 en la cause X. contre le Conseil d'Etat du canton de Lucerne). Il a également considéré que le renvoi pour justes motifs d'un inspecteur principal adjoint à la police de sûreté ayant été mis hors de cause dans les procédures pénales et disciplinaires dirigées contre lui ne prêtait pas le flanc à la critique dès lors que sa présence était objectivement de nature à provoquer des rapports personnels difficiles et des rivalités susceptibles d'entraver les activités du service (cf. l'arrêt du 14 février 2000 en la cause X. contre le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel). Il a en outre jugé que le licenciement administratif d'un gardien de prison pour vol de denrées alimentaires sur son lieu de travail n'était pas arbitraire (cf. l'arrêt non publié du 25 août 1998 en la cause X. contre le Conseil d'Etat du canton des Grisons).
Dans cette dernière affaire, l'autorité de céans a considéré que l'intégrité d'un surveillant de prison doit remplir des exigences particulièrement élevées (cf. l'arrêt non publié précité du 25 août 1998 consid. 3c/dd). Ces exigences sont encore plus grandes pour un fonctionnaire de police - au surplus appointé - qui, comme l'intéressé, doit assurer le maintien de la sécurité et l'ordre publics ainsi que la prévention criminelle et à qui des pouvoirs étendus sont conférés à cet effet (cf. art. 19 à 26 de la loi sur la police).

L'arrêt de la Chambre de recours, qui a considéré que les conditions pour un renvoi pour justes motifs au sens de l'art. 89 du Statut étaient remplies, n'est dès lors pas arbitraire.
Eu égard à l'incompatibilité des manquements du recourant avec l'intégrité et le caractère irréprochable exigés d'un gendarme, son licenciement ne viole pas non plus le principe de la proportionnalité.

4.- a) L'intéressé estime que son renvoi était constitutif d'une inégalité de traitement. En effet, dans d'autres cas, objectivement plus graves, les manquements constatés n'auraient entraînés pour les policiers concernés tout au plus un blâme.

b) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4).

c) Les quatre exemples cités par le recourant à l'appui du grief tiré de l'inégalité de traitement ne se rapportent toutefois pas à des situations similaires et leurs auteurs n'ont pas commis les mêmes manquements que lui, peu importe au demeurant que l'intéressé les considère comme plus graves.
Hormis le cas du sergent P., les comportements fautifs cités ont été commis hors service, alors que les manquements du recourant se rapportent - à l'exception du faux dans les certificats - à des faits en relation avec son travail. Par ailleurs, l'intéressé - qui se contente de présenter son point de vue - ne critique pas l'appréciation de l'autorité intimée, qui a estimé à juste titre que, dans les cas invoqués, aucun fonctionnaire n'avait cumulé autant de manquements que le recourant. Le grief soulevé doit dès lors être rejeté.
5.- Vu ce qui précède, le présent recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Succombant, l'intéressé doit supporter les frais judiciaires - qui sont fixés à un montant réduit compte tenu de sa situation financière - (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Il n'y a pas non plus lieu d'allouer une indemnité de dépens au canton qui obtient gain de cause (art. 159 al. 2 OJ), bien qu'il ait été représenté par un avocat devant l'autorité de céans. Une exception à cette règle ne se justifie que pour les petites ou moyennes communes qui ne disposent pas d'un service juridique et qui sont dès lors obligées de recourir au service d'un avocat. Pour un canton, comme l'Etat de Vaud en l'occurrence, ce problème ne se pose en général pas (cf. ATF 125 I 182 consid. 7 p. 202 et les références citées).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours dans la mesure où il est recevable.

2. Met un émolument judiciaire de 1'500 fr. à la charge du recourant.

3. Dit qu'il n'est pas alloué de dépens.

4. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires des parties, à la Chambre du contentieux des fonctionnaires du Tribunal cantonal et à la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

_____

Lausanne, le 11 avril 2001 DVR/elo

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,