Tribunale federale
Tribunal federal

2P.137/2005/DAC/elo
{T 0/2}

Arrêt du 17 octobre 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Meylan, Juge suppléant.
Greffière: Mme Dupraz.

Parties
Municipalité de Montreux, 1820 Montreux, recourante, représentée par Me Daniel Dumusc,

contre

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

Objet
Résiliation des rapports de travail,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 11 avril 2005.

Faits:
A.
X._____, né le 29 novembre 1952, est horticulteur de formation. Le 8 avril 1991, la Municipalité de Montreux (ci-après: la Municipalité) l'a engagé par contrat de droit privé en qualité de concierge "B" à l'équipe du service d'entretien, l'entrée en fonction étant fixée au 15 avril 1991. Le 21 décembre 1992, la Municipalité a fait savoir à X._____ qu'elle avait décidé de le nommer à titre définitif avec effet au 1er janvier 1993. Par lettre signature du 28 mai 2004 remise en mains propres à X._____, la Municipalité a mis fin au contrat de travail de celui-ci avec effet au 31 août 2004, pour des motifs liés à ses aptitudes et à son comportement et l'a libéré de ses fonctions avec effet immédiat.
B.
Par arrêt du 11 avril 2005, le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif) a admis le recours de X._____ contre la décision de la Municipalité du 28 mai 2004, qu'il a annulée. Il a considéré que la Municipalité avait violé le droit d'être entendu de X._____, en ne lui donnant pas la possibilité de faire valoir son point de vue ou de produire des pièces pour sa défense. En outre, ce vice de procédure ne pouvait pas être réparé en procédure de recours cantonal, car le Tribunal administratif ne jouissait pas en l'occurrence d'un libre pouvoir d'appréciation.
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Municipalité conclut, sous suite de dépens, à l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif du 11 avril 2005 ou, à tout le moins, à celle de son dispositif. Elle se plaint de violation de l'autonomie communale ainsi que de violation du droit d'être entendu et d'arbitraire.

Le Tribunal administratif et X._____ ont renoncé à répondre au recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
1.1 D'après 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). De tels droits ne sont reconnus en principe qu'aux citoyens, à l'exclusion des collectivités publiques. La jurisprudence considère toutefois qu'il y a lieu de faire deux exceptions pour les communes et autres corporations de droit public. La première est admise lorsque la collectivité agit sur le plan du droit privé ou qu'elle est atteinte dans sa sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier. La seconde est reconnue lorsque la collectivité se plaint d'une violation de son autonomie (art. 50 Cst.) ou d'une atteinte à son existence ou à l'intégrité de son territoire, garanties par le droit cantonal. La collectivité est alors aussi habilitée à faire valoir, à titre accessoire, la violation d'autres droits constitutionnels tels que le droit d'être entendu et la protection contre l'arbitraire, à condition que ces griefs se trouvent en relation étroite avec celui de la violation de son
autonomie (ATF 129 I 313 consid. 4.1 p. 318/319 et la jurisprudence citée). L'art. 189 al. 1 lettre b Cst. consacre actuellement cette jurisprudence. Il y a donc lieu d'admettre la qualité pour agir de la recourante qui se plaint de la violation de l'autonomie de la Commune de Montreux, bien qu'elle ait formé le présent recours en son nom, au lieu de le faire au nom de la commune précitée.
1.2 Selon l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir "un exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation". Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'examine que les moyens de nature constitutionnelle, invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. En outre, dans un recours pour arbitraire, le recourant doit préciser en quoi l'acte attaqué serait arbitraire, notamment dans son résultat (cf. ATF 130 I 258 consid. 1.3 p. 261/262). Dans la mesure où la recourante se plaint d'arbitraire, elle ne développe pas une argumentation propre à ce grief qui satisfasse aux exigences de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ. Son recours n'est donc pas recevable sur ce point.

2.
2.1 L'art. 50 al. 1 Cst. dispose que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. 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 partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une liberté de décision appréciable (ATF 129 I 313 consid. 5.2 p. 320). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44).
2.2 En droit vaudois, le principe de l'autonomie communale découle de l'art. 139 de la constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 dont la lettre b prévoit que les communes disposent d'autonomie dans l'administration de la commune. Par ailleurs, l'art. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (ci-après: LC) détermine les attributions et les tâches propres des autorités communales, parmi lesquelles se trouve l'organisation de l'administration communale (art. 2 al. 2 lettre a LC). Selon l'art. 4 al. 1 ch. 9 LC, le conseil général ou communal délibère sur le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération. D'après l'art. 42 ch. 3 LC, entrent dans les attributions de la municipalité la nomination des fonctionnaires et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire. On peut en déduire que les communes vaudoises jouissent d'autonomie pour régler sur une base de droit public les rapports de travail de leurs fonctionnaires (arrêt 2P.69/2004 du 4 octobre 2004, consid. 2.3).
3.
3.1 La recourante a fondé le licenciement de X._____ sur l'art. 81 du règlement de la Commune de Montreux sur le statut du personnel communal (ci-après: le statut), entré en vigueur le 1er janvier 2002, après avoir été adopté le 27 juin 2001 par le Conseil communal de Montreux et approuvé le 1er octobre 2001 par le Conseil d'Etat vaudois. Cette disposition, consacrée à la "résiliation pour des motifs liés aux aptitudes et au comportement", a la teneur suivante:
-:-
"Lorsque le fonctionnaire ne répond pas ou plus aux exigences de la fonction pour des motifs liés à ses aptitudes ou à son comportement, la Municipalité peut décider la cessation des fonctions dans un délai de trois mois.
Lorsque la résiliation est motivée par le comportement du fonctionnaire, elle doit être précédée d'un avertisse-

ment écrit ayant donné au fonctionnaire la possibilité de s'amender.
Si les conditions le permettent, la Municipalité peut proposer au fonctionnaire un transfert à un poste lui convenant mieux. Le traitement est alors celui de la nouvelle fonction.
En cas de refus du fonctionnaire ou d'une impossibilité de transfert, la Municipalité peut ordonner la cessation des fonctions dans un délai de trois mois."
Ainsi, l'art. 81 du statut ne prévoit pas que le fonctionnaire soit entendu avant la résiliation de ses rapports de travail pour des motifs liés aux aptitudes et au comportement.
Comme l'a relevé le Tribunal administratif dans une motivation à laquelle on peut se référer (art. 36a al. 3 OJ), X._____ n'a pas été entendu dans le cadre d'une procédure de résiliation pour des motifs liés aux aptitudes et au comportement. En prenant ainsi la décision de licenciement à la base du présent litige, la recourante n'a pas violé l'art. 81 du statut. Reste à vérifier si, tout en respectant la disposition précitée, elle n'a pas enfreint l'art. 29 al. 2 Cst.
3.2 Une collectivité publique doit respecter les principes constitutionnels qui régissent toute activité administrative (art. 5 et 29 Cst.), quand bien même elle soumettrait les rapports de travail de son personnel au droit privé directement applicable (et non pas seulement applicable à titre de droit public cantonal supplétif). Par conséquent, X._____ aurait dû être entendu dans le cadre de la procédure de résiliation pour des motifs liés aux aptitudes et au comportement. En ne procédant pas ainsi, la recourante a violé son droit d'être entendu. Elle ne saurait dès lors se retrancher derrière le texte de l'art. 81 du statut qui n'apparaît pas conforme aux principes constitutionnels régissant l'activité administrative. L'arrêt attaqué ne viole donc pas l'autonomie communale invoquée par la recourante.

Au surplus, il n'y a pas lieu de compléter l'état de fait de l'arrêt entrepris, car les faits que la recourante voudrait y voir figurer ne sont pas pertinents au regard de ce qui précède.
4.
La recourante reproche au Tribunal administratif d'avoir violé son droit d'être entendue, en ne lui donnant pas la possibilité de se prononcer sur une éventuelle violation du droit d'être entendu de X._____ et en ne motivant pas suffisamment l'arrêt attaqué.
4.1 Le Tribunal fédéral admet à certaines conditions la possibilité de réparer après coup une violation du droit d'être entendu. Il a ainsi jugé qu'une telle violation pouvait être réparée dans une procédure de recours de droit public lorsque le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral n'est pas restreint par rapport à celui de la dernière instance cantonale et qu'il n'en résulte aucun préjudice pour le justiciable (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72).

La recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir violé l'autonomie communale par l'application qu'il a faite du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., soit d'un droit constitutionnel dont le Tribunal fédéral examine librement le respect (cf. ATF 127 III 193 consid. 3 p. 194; 115 Ia 42 consid. 3c p. 46). Sur ce point, le pouvoir d'examen de l'autorité de céans est aussi étendu que celui du Tribunal administratif. Dès lors que la recourante a pu faire entendre son point de vue dans la présente procédure de recours, la prétendue violation de son droit d'être entendue, que l'autorité intimée aurait commise durant l'instruction du recours cantonal, est réparée.
4.2 Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'intéressé est mis en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. Il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé. Elle peut ainsi se limiter aux points essentiels pour la décision à rendre (ATF 130 II 530 consid. 4.3 p. 540; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236).

L'arrêt attaqué respecte les exigences de motivation rappelées ci-dessus. L'autorité intimée a développé une argumentation cohérente, étayée par des références à la jurisprudence. Au demeurant, on ne saurait lui reprocher de ne pas avoir pu citer de jurisprudence relative à un cas d'application d'une réglementation communale ne respectant pas le droit pour un fonctionnaire d'être entendu avant d'être licencié pour des motifs liés aux aptitudes et au comportement.
5.
Le recours est manifestement mal fondé. Il doit donc être rejeté dans la mesure où il est recevable, selon la

procédure simplifiée de l'art. 36a OJ. Succombant, la recourante, dont l'intérêt pécuniaire est en cause, doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1 et al. 2 a contrario, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à X._____ qui a renoncé à déposer une écriture.

Par ces motifs, vu l'art. 36a OJ, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 17 octobre 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: