Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.327/2001 /viz

Arrêt du 27 mai 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler et Yersin,
greffière Dupraz.

Commune de X._____, recourante,
représentée par Me Jean-Daniel Théraulaz, avocat, chemin des Trois-Rois 4, case postale 4013, 1002 Lausanne,

contre

A._____,
représentée par D._____
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

art. 50 Cst.: fonctionnaire communale; non-confirmation de nomination; renvoi pour justes motifs

(recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 13 novembre 2001)

Faits:
A.
Pendant une vingtaine d'années, A._____ a été au service de la commune de X._____ (ci-après: la Commune) et a travaillé comme secrétaire au greffe municipal. A partir du mois de mars 2000, elle a connu des problèmes de santé qui l'ont souvent obligée à manquer son travail. Elle aurait ainsi été en incapacité de travail partielle ou totale pendant huitante-six jours durant les dix derniers mois de 2000 et pendant soixante-sept jours durant les six premiers mois de 2001.
Le 5 juin 2001, la Municipalité de X._____ (ci-après: la Municipalité) a adressé un avertissement à A._____. Elle se plaignait d'une désorganisation des services communaux en raison de l'état de santé et de l'horaire de travail de A._____. Elle exigeait dès lors d'être informée de toute absence et de disposer chaque fois d'un justificatif médical.
Le 25 juin 2001, A._____ ne s'est pas rendue à son travail et la Municipalité a décidé de ne pas confirmer sa nomination à la fin de la législature en cours, se terminant le 31 décembre 2001. La Municipalité reprochait à A._____ d'avoir été absente de son poste de travail sans information préalable et sans certificat médical, en dépit des avertissements qu'elle avait reçus. Cette décision a été adressée le 28 juin 2001 à A._____ qui a recouru contre elle au Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif).
B.
En 1998, A._____ a remarqué que le secrétaire municipal avait fait des emprunts personnels à la caisse communale et elle en a informé C._____ qui était alors syndic de X._____. Le 5 octobre 1998, la Municipalité a décidé d'interdire tout nouvel emprunt à titre personnel à la caisse communale. D'après A._____, de nouveaux emprunts auraient cependant été faits et elle en aurait informé le boursier communal qui l'aurait remise à sa place et lui aurait assuré qu'en cas d'emprunts de ce genre, il procédait à des retenues sur le salaire.
Le 22 août 2001, agissant par son représentant, A._____ a fait savoir au préfet du district de Y._____ (ci-après: le Préfet) qu'il y avait un manque de 3'400 fr. dans la caisse communale. Elle fournissait des preuves (trois photocopies du livre de caisse) à l'appui de ses dires et demandait une décharge écrite.
Le 29 août 2001, la Municipalité a licencié A._____ pour justes motifs avec effet immédiat, après l'avoir

entendue. Elle lui reprochait d'avoir violé le secret de fonction. De plus, le comportement de A._____ montrait qu'une collaboration entre elle-même et la Municipalité était devenue impossible. A._____ a recouru au Tribunal administratif contre la décision de la Municipalité du 29 août 2001.
C.
Par arrêt du 13 novembre 2001, le Tribunal administratif a admis les recours de A._____ et annulé les décisions de la Municipalité des 28 juin et 29 août 2001. La Municipalité avait violé le droit d'être entendue de A._____ en prenant la décision du 28 juin 2001 qui, au demeurant, était fondée matériellement, puisque A._____ n'avait plus la capacité objective d'assumer correctement ses tâches. Quant à la décision de la Municipalité du 29 août 2001, elle violait le principe de la proportionnalité: A._____ avait été « une employée dévouée et compétente » pendant plus de vingt ans et elle avait agi dans des circonstances tout à fait particulières.
D.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Commune demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu le 13 novembre 2001 par le Tribunal administratif, les recours formés par A._____ à l'encontre des décisions de la Municipalité des 28 juin et 29 août 2001 étant rejetés. Elle se plaint de violation de son autonomie, ainsi que d'illégalité, d'arbitraire et de violation du principe de la proportionnalité en rapport avec son premier grief.
Le Tribunal administratif a expressément renoncé à répondre au recours.
A._____ conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours; elle demande en outre une indemnité « pour tort moral, atteinte à sa dignité et préjudice économique » à partir du 1er janvier 2002, qu'elle chiffre à 4'400 fr. par mois, durant deux ans.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 I 92 consid. 1 p. 93).
1.1 Une commune peut former un recours de droit public pour violation de son autonomie (art. 189 al. 1 lettre b Cst.) si elle est touchée par la décision attaquée en tant que détentrice de la puissance publique. C'est en cette qualité que la Commune a pris, par l'intermédiaire de la Municipalité, les décisions litigieuses des 28 juin et 29 août 2001. Le recours est donc recevable à cet égard. Au demeurant, déterminer si, dans un domaine juridique particulier, une commune jouit effectivement d'une autonomie n'est pas une question de recevabilité, mais constitue l'objet d'une appréciation au fond (ATF 128 I 3 consid. 1c p. 7).
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'a donc pas à vérifier, de lui-même, si la décision attaquée est en tout point conforme au droit et à l'équité; il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle, invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. L'intéressé ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 125 I 71 consid. 1c p. 76; 122 I 168 consid. 2b p. 172/173; 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. l'art. 4 aCst.), le recourant ne peut pas se contenter de critiquer la décision entreprise comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit (ATF 107 Ia 186). Il doit préciser en quoi la décision attaquée serait arbitraire, ne reposant sur aucun motif sérieux et objectif, apparaissant insoutenable ou heurtant gravement le sens de la justice (ATF 125 I 492 consid. 1b p. 495 et la jurisprudence citée).
La Commune se plaint d'illégalité en rapport avec la violation de son autonomie. Elle ne développe toutefois pas d'argumentation propre à étayer ce grief, qui se confond en définitive avec les moyens qu'elle tire de l'arbitraire et de la violation du principe de la proportionnalité - toujours en relation avec la violation de son autonomie. Sur ce point, son recours est donc irrecevable au regard de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ.
1.3 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; 125 II 86 consid. 5a p. 96 et la jurisprudence citée).
Dans la mesure où la recourante demande autre chose que l'annulation de l'arrêt attaqué - soit le rejet des recours formés par A._____ à l'encontre des décisions de la Municipalité des 28 juin et 29 août 2001 -, ses conclusions sont dès lors irrecevables.

Par ailleurs, la procédure de recours de droit public ne permettant pas le dépôt d'un recours joint (cf. ATF 122 I 253 consid. 6b et 6e p. 255/256), les conclusions de A._____ tendant à l'octroi d'une indemnité ne sont pas recevables.
1.4 Au surplus, déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, le présent recours remplit en principe les conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ, de sorte que le Tribunal fédéral peut entrer en matière.
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 encore valable depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (cf. ATF 128 I 3 consid. 2a p. 8), une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, mais dans lesquels il lui laisse une liberté de décision relativement importante (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136). Il suffit que cette liberté puisse s'exercer, non pas dans un domaine entièrement réservé à la commune, mais dans l'accomplissement des tâches particulières qui sont en cause, quelle que soit leur base juridique. 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 119 Ia 113 consid. 2 p. 115; 116 Ia 285 consid. 3a p. 287; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44). Le législateur cantonal est habilité à préciser l'étendue de l'autonomie communale, voire à la restreindre, dans les limites tracées par la constitution cantonale (ATF 119 Ia 285 consid. 4c p. 295). L'autonomie de la
commune lui permet de se plaindre tant des excès de compétence d'une autorité cantonale que de la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9).
2.2 En droit vaudois, le principe de l'autonomie communale découle de l'art. 80 de la constitution du canton de Vaud du 1er mars 1885, dont l'alinéa 3 dispose que les communes jouissent de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes. Tout en reconnaissant une certaine autonomie aux communes, cette disposition n'en délimite pas elle-même l'étendue (ATF 108 Ia 74 consid. 2b p. 76). Celle-ci est fixée en particulier par la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (ci?après: LC), notamment par son art. 2 qui 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 chiffre 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 chiffre 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 (cf. arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 31 octobre 1996, in RDAF 53/1997 p. 79 consid. 5; décision du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 6 mai 1988, in RDAF 45/1989 p. 295 consid. Ia/cc p. 298).
3.
Une commune peut se plaindre de la violation de l'interdiction de l'arbitraire ou du principe de la proportionnalité pour autant que ces griefs soient étroitement liés à une prétendue violation de son autonomie. Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel; en revanche, il vérifie l'application de règles de rang inférieur à la constitution cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9 et la jurisprudence citée).
3.1 La recourante prétend qu'en annulant la décision de la Municipalité du 28 juin 2001 pour violation du droit d'être entendu, le Tribunal administratif a fait preuve d'arbitraire dans l'application et l'interprétation de la législation communale, plus particulièrement de l'art. 10 du statut du personnel communal de X._____, adopté par le Conseil communal de X._____ le 10 mars 1992 et approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 26 juin 1992, (ci-après: le Statut). L'autorité intimée aurait ainsi violé l'autonomie de la recourante et serait tombée dans le formalisme excessif. La recourante fait valoir qu'en cas de « non-réélection », le Statut n'impose pas à la Commune d'entendre le fonctionnaire concerné et elle semble considérer qu'une telle procédure ne serait pas nécessaire puisqu'il n'y a pas de droit à la « réélection ». Elle estime que, de toute façon, le vice a été guéri, puisque A._____ a pu faire valoir ses arguments devant le Tribunal administratif qui a d'ailleurs considéré la décision de la Municipalité du 28 juin 2001 comme matériellement fondée.
3.2 L'art. 10 du Statut a la teneur suivante:

Le fonctionnaire nommé à titre définitif est soumis à confirmation tous les quatre ans, soit à la fin de chaque législature, au plus tard le 30 juin.

La décision y relative est notifiée au fonctionnaire au plus tard à cette date avec, en cas de non-confirmation de nomination, l'indication des motifs.
Le Statut ne prévoit pas que le fonctionnaire doive être entendu avant de faire l'objet d'une décision de non-confirmation de nomination. Cependant, le fonctionnaire doit bénéficier des garanties de procédure constitutionnelles (cf. art. 9 Cst.) telles que le droit d'être entendu (art. 29 Cst.), même en l'absence de texte de loi exprès, en tout cas lorsque la décision se fonde sur des faits, comportements ou insuffisances qui lui sont reprochés (Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, in RDAF 51/1995, p. 407 ss, p. 434; Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, n. 5.4.1.1, p. 246-248; cf., au sujet des garanties de procédure cantonales, Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 213). En outre, selon l'art. 10 du Statut, en cas de non-confirmation de nomination, il est nécessaire de prendre une décision formelle, qui peut être attaquée. C'est pourquoi, il faut que le fonctionnaire concerné soit préalablement entendu, même en l'absence de disposition expresse.
Il faut dès lors admettre que A._____ avait le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant que ne soit prise la décision de non-confirmation de nomination touchant sa situation juridique (cf. ATF 124 II 132 consid. 2b p. 137). La Municipalité a pris cette décision sans donner à A._____ l'occasion de s'expliquer. C'est donc à juste titre que le Tribunal administratif a considéré que la décision de la Municipalité du 28 juin 2001 violait le droit d'être entendue de A._____. Au demeurant, on ne saurait reprocher à cette dernière de ne pas avoir demandé d'être entendue, alors qu'elle ne savait vraisemblablement pas que la Municipalité s'apprêtait à ne pas confirmer sa nomination.
3.3 Reste à examiner si le vice susmentionné a été guéri par la procédure qui s'est déroulée devant le Tribunal administratif. En effet, le Tribunal fédéral admet à certaines conditions la possibilité de réparer une violation du droit d'être entendu, en particulier lorsque la décision entachée est couverte par une nouvelle décision, qu'une autorité supérieure - jouissant d'un pouvoir d'examen aussi étendu - a prononcée après avoir donné à la partie lésée la possibilité d'exercer effectivement son droit d'être entendue (ATF 118 Ib 111 consid. 4b p. 120/121; 116 Ia 94 consid. 2 p. 95).
La recourante fonde toute son argumentation sur l'autonomie dont elle jouit dans les rapports de travail qu'elle noue avec ses employés. Elle se prévaut même d'une autonomie très large en la matière et insiste sur la très grande retenue que doit observer le juge qui examine comment l'autorité communale a exercé ses prérogatives. Le Tribunal administratif pour sa part peut revoir la constatation des faits et l'application du droit, mais il ne peut vérifier l'opportunité de la décision attaquée que si la loi spéciale le prévoit (cf. l'art. 36 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives). Dès lors, il n'est pas arbitraire d'admettre que la violation du droit d'être entendue de A._____ n'a pas été guérie par la procédure de recours cantonale.
Compte tenu de ce qui précède, on ne peut que s'étonner que le Tribunal administratif se soit prononcé sur le bien-fondé de la décision de la Municipalité du 28 juin 2001 - au surplus, pour l'approuver. Toutefois, ce point, qui n'est pas en cause en l'espèce, ne constitue qu'un obiter dictum sans portée juridique, du moment que le dispositif de l'arrêt attaqué annule la décision de la Municipalité du 28 juin 2001 et, par conséquent, son refus de confirmer la nomination de A._____ au 1er janvier 2002.
Le recours est donc mal fondé en tant qu'il est dirigé contre l'annulation par le Tribunal administratif de la décision de la Municipalité du 28 juin 2001.
4.
4.1 La recourante prétend qu'en annulant la décision de la Municipalité du 29 août 2001 fondée sur l'art. 14 du Statut, le Tribunal administratif a appliqué de manière insoutenable le principe de la proportionnalité, qu'il a ainsi violé son autonomie et qu'il est tombé dans l'arbitraire. Elle fait valoir que la démarche de A._____ auprès du Préfet était un acte grave parce que ladite démarche violait le secret de fonction (art. 30 du Statut) et le devoir de fidélité (art. 28 du Statut), qu'elle constituait une mesure de représailles consécutive à la décision de la Municipalité du 28 juin 2001 et qu'elle avait été effectuée avec l'aide d'un tiers.

4.2 L'art. 14 du Statut prévoit:
La Municipalité peut en tout temps licencier un fonctionnaire pour des justes motifs, en l'avisant trois mois à

l'avance au moins, si la nature des motifs n'exige pas un renvoi immédiat.
Constituent de justes motifs l'incapacité ou l'insuffisance et, de façon générale, toutes circonstances qui rendent le maintien en fonction préjudiciable à la bonne marche de l'administration et à la bonne réputation de la Commune.
L'art. 28 du Statut dispose que les fonctionnaires doivent en toutes circonstances agir conformément aux intérêts de la Commune et s'abstenir de tout ce qui pourrait lui causer perte ou dommage (al. 1) et qu'ils doivent, par leur attitude en service et hors service, comme dans leurs relations avec le public, se montrer dignes de la considération et de la confiance que leur situation officielle exige (al. 3).
L'art. 30 du Statut a la teneur suivante:
Les fonctionnaires sont tenus au secret de fonction. Cette obligation subsiste même après la cessation des fonctions.
Il leur est interdit de disposer ou de conserver par devers eux, en original ou en copie, des documents de la Commune établis par eux ou par d'autres.
4.3 Le 22 août 2001, A._____ a signalé au Préfet, par l'intermédiaire de son représentant, qu'il manquait 3'400 fr. dans la caisse communale et lui a fait remettre des photocopies du livre de caisse. L'autorité intimée n'a pas clairement retenu qu'elle avait violé l'art. 30 du Statut, voire l'art. 28 du Statut. Reste à examiner si son comportement constitue un juste motif de renvoi au sens de l'art. 14 du Statut.
A._____ aurait certes dû passer par la voie hiérarchique, c'est-à-dire s'adresser à la Municipalité ou, du moins, à l'un de ses membres. En revanche, contrairement à ce que semble soutenir la recourante, A._____ pouvait douter du résultat d'une telle démarche, dans la mesure où la décision prise le 5 octobre 1998 par la Municipalité à la suite de son intervention n'apparaissait pas appliquée et où, selon ses dires, le boursier communal semblait en quelque sorte couvrir les emprunts faits à titre personnel à la caisse communale. De plus, on relèvera que A._____ n'a pas transmis une information et des pièces confidentielles à n'importe qui. D'une part, elle a mis au courant son représentant qui, en tant qu'ancien collègue pendant quelque vingt ans à la Commune, a vraisemblablement les mêmes devoirs (secret de fonction et devoir de fidélité) qu'elle. D'autre part, elle a contacté le Préfet, qui est l'un des organes exerçant le pouvoir de surveillance de l'Etat sur les communes (cf. l'art. 27 de la loi vaudoise du 29 mai 1973 sur les préfets en relation avec les art. 137 et 138 LC), et elle l'a fait dans le but d'obtenir une décharge qui devait lui sembler d'autant plus nécessaire que la Municipalité lui avait annoncé, par
décision du 28 juin 2001, que ses fonctions prendraient fin le 31 décembre 2001. Dès lors, la démarche de A._____ auprès du Préfet apparaît comme une mesure de protection contre les suites qui pourraient être données au manque de 3'400 fr. qu'elle-même avait constaté dans la caisse communale, et non pas comme une mesure de représailles consécutive à la décision de la Municipalité du 28 juin 2001. Enfin, le temps qui s'est écoulé entre cette décision et l'intervention de A._____ auprès du Préfet peut aisément s'expliquer par son état de santé: psychologiquement fragile, A._____ s'est vraisemblablement sentie toujours plus menacée.
Compte tenu de ce qui précède, on ne saurait considérer que le maintien en fonction de A._____ était à ce point préjudiciable à la bonne marche de l'administration et à la bonne réputation de la Commune qu'il s'imposait de la renvoyer immédiatement. Dès lors, les reproches que la recourante adresse au Tribunal administratif ne sont pas fondés. Il convient de souligner que l'autorité intimée n'a pas exclu toute sanction à l'égard de A._____, mais a simplement estimé que celle qui avait été prise était disproportionnée au regard de l'ensemble de l'activité de fonctionnaire de A._____ et du contexte dans lequel elle avait agi.
Au demeurant, on ne peut pas suivre la recourante lorsqu'elle prétend - sans d'ailleurs expliquer pourquoi - que la présente espèce est comparable à l'ATF 127 III 310; il n'y a donc pas lieu d'appliquer ici cette jurisprudence.
Enfin, la recourante se trompe lorsqu'elle soutient que le Tribunal administratif aurait apprécié arbitrairement les faits, parce qu'il se serait fondé exclusivement sur les dires de A._____. En effet, l'autorité intimée a procédé à l'audition de témoins et les déclarations de B._____ qui a travaillé pour la Commune d'août 2000 à juin 2001 montrent qu'elle a rencontré des problèmes pour boucler la caisse communale. Au surplus, la Commune ne nie pas la gestion pour le moins approximative de la caisse communale.
5.
Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.
Succombant, la recourante, dont l'intérêt pécuniaire est en cause, doit supporter les frais judiciaires (art. 156, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).
A._____, qui n'est pas représentée par un mandataire professionnel, n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs, 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.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, au représentant de A._____ et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 27 mai 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: