Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.163/2005 /fzc

Arrêt du 31 août 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Yersin.
Greffier: M. de Mestral.

Parties
Municipalité de Lausanne, 1002 Lausanne,
recourante,

contre

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

Objet
licenciement,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 10 mai 2005.

Faits:
A.
X._____ a été engagé comme ambulancier par la Ville de Lausanne, par contrat de droit privé, le 2 janvier 1996 avant d'être nommé fonctionnaire le 1er janvier 1998. Son salaire brut annuel maximal était de 75'000 fr., auquel s'ajoutait une indemnité de fonction de 4'800 francs. Il ressort des procès-verbaux d'entretien d'évaluation que, globalement, X._____ donnait satisfaction à ses supérieurs malgré des tensions avec sa hiérarchie et ses collègues.

Depuis le 15 décembre 2003, les médecins du Département universitaire de psychiatrie adulte (DUPA) ont soigné X._____ en raison d'une dépression survenue à la suite d'une rupture sentimentale. Cette affection pouvait limiter son aptitude à gérer le stress ou à se comporter de manière adéquate dans sa profession. X._____ a été d'abord en incapacité totale de travail, puis partielle depuis le 26 janvier 2004 jusqu'au 6 avril suivant.
B.
Le 4 février 2004, vers 19 h., soit quelques minutes avant de finir son travail, X._____ s'est annoncé libre à la centrale 144 suite à une mission sans transport au chemin de la Forêt à Lausanne. Vingt secondes plus tard, X._____ a reçu un appel de la centrale le priant d'intervenir à proximité de l'endroit où il se trouvait avec son ambulance, à la route Aloys-Fauquez 105. X._____ a tergiversé et a prié son interlocuteur à deux reprises de s'adresser au bureau pour qu'un autre véhicule que le sien soit appelé sur les lieux. Dix minutes plus tard, X._____ a rappelé la centrale, prétextant avoir voulu plaisanter. En raison de ces faits, la Direction de la sécurité publique a ouvert une enquête disciplinaire à l'endroit de X._____.

Le 2 mars 2004, X._____ est intervenu en compagnie de son collègue A._____ à l'EMS Plein-Soleil, à

Lausanne, peu avant l'arrivée du docteur B._____. Une résidente de cet établissement venait d'être victime d'un arrêt cardiaque et respiratoire. A._____, qui effectuait un massage cardiaque sur cette patiente depuis le début de l'intervention, montrait des signes de fatigue et a prié X._____ de prendre le relais. Ce dernier l'a fait à contrecoeur et ses compressions thoraciques sur la patiente inanimée ont manqué de puissance et se sont révélées dénuées d'efficacité. Le docteur B._____ lui a alors demandé d'améliorer la qualité de ce massage mais X._____ n'a pas modifié sa façon de faire. Le médecin a dû reprendre lui-même les massages. La patiente est décédée, mais sans que l'attitude de X._____ en ait été la cause.
C.
Le 5 mars 2004, le médecin-conseil de la Ville de Lausanne a interdit à X._____ de pratiquer tous actes médicaux dans un rapport de délégation. La Municipalité de Lausanne a approuvé la suspension de X._____, avec maintien de son droit au traitement; une procédure de licenciement pour justes motifs a été ouverte à son encontre. Entendu le 18 juin 2004 par un membre de la municipalité, X._____ a partiellement contesté les faits qui lui étaient reprochés s'agissant de la qualité du massage prodigué sur la patiente inanimée de l'EMS Plein-Soleil.

X._____ a saisi la Commission paritaire du personnel de la Ville de Lausanne qui a approuvé la décision de licenciement après avoir entendu l'intéressé. Par décision du 17 novembre 2004, la Municipalité de Lausanne a licencié X._____ pour le 28 février 2005.
D.
Par arrêt du 10 mai 2005, le Tribunal administratif du canton de Vaud a admis le recours interjeté par X._____. Le Tribunal administratif a considéré que les fautes graves commises par l'ambulancier lors des événement des 4 février et 2 mars 2004 ne dispensaient pas la Municipalité de Lausanne d'avertir formellement son fonctionnaire avant de le licencier. Comme cet avertissement faisait défaut, la décision de licenciement devait être annulée.
E.
Agissant par la voie du recours de droit public pour la Commune de Lausanne, la Municipalité de Lausanne se plaint notamment d'une violation de son autonomie communale, laquelle comprend la gestion du personnel. Vu les actes reprochés à X._____, un licenciement avec effet immédiat était possible de sorte que l'avertissement n'était pas nécessaire; quand bien même il l'aurait été, l'intéressé devait se considérer comme averti par la procédure disciplinaire ouverte à son endroit. La Municipalité de Lausanne conclut à l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif du 10 mai 2005.

X._____ demande que son conseil soit désigné avocat d'office et conclut, avec le Tribunal administratif, au rejet du recours.

Par ordonnance présidentielle du 7 juillet 2005, l'effet suspensif a été partiellement conféré au recours en ce sens que la Municipalité de Lausanne a été libérée de l'obligation de réintégrer X._____ au poste d'ambulancier qu'il occupait, mais elle n'a pas été exemptée de l'obligation de lui verser son traitement pendant la durée de la procédure.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 58 consid. 1 p. 60; 130 I 312 consid. 1 p. 317; 130 II 509 consid. 8.1 p. 510, 388 consid. 1 p. 389).
2.
2.1 Le recours de droit public n'est recevable qu'à l'encontre des décisions qui, comme en l'espèce (voir art. 4 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA/VD; RSV 173.36]), sont prises en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 OJ), sauf exceptions non réalisées en l'espèce (voir art. 86 al. 2 OJ).
2.2 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, par l'intermédiaire de la Municipalité, la commune recourante a licencié son fonctionnaire. 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).
2.3 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.
3.
Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel; en revanche, il ne vérifie l'application des règles de rang inférieur à la constitution cantonale que sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 122 I 279 consid. 8c p. 291; 120 Ia 203 consid. 2a p. 204 et la jurisprudence citée).

Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. A cet égard, en particulier lorsqu'il est appelé à revoir l'interprétation d'une loi sous l'angle restreint de l'arbitraire, 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 de fait, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables; encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 123 I 1 consid. 4a p. 5 et les références citées).
4.
4.1 La commune recourante reproche au Tribunal administratif d'avoir violé son autonomie communale.

La Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Sous l'ancien droit vaudois, le principe de l'autonomie communale découlait de l'art. 80 de l'ancienne Constitution vaudoise du 1er mars 1885, dont l'alinéa 3 disposait que les communes jouissaient de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'État, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes. Désormais, la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst/VD; RSV 101.01, ci-après: la Constitution vaudoise) reconnaît expressément l'autonomie des communes dans leur administration (art. 139 al. 1 lettre b Cst/VD) et précise que dans ce domaine, la surveillance de l'État est limitée à la légalité (art. 140 al. 1 Cst/VD).

L'étendue de l'autonomie communale est fixée en particulier par la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC/VD; RSV 175.11, ci-après: la loi vaudoise sur les communes), notamment par son art. 2 qui détermine les attributions et les tâches propres des autorités communales, parmi lesquelles se trouvent l'organisation de l'administration communale (art. 2 al. 2 lettre a LC/VD). Selon l'art. 4 al. 1 chiffre 9 LC/VD, 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/VD, 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.177/2001 du 9 juillet 2002, consid. 2.2 et les références citées).

Il reste à examiner si le Tribunal administratif, dans son arrêt du 10 mai 2005 a violé cette autonomie, en particulier parce qu'il n'aurait pas correctement appliqué le droit cantonal ou communal qui règle la matière dans laquelle la commune est autonome (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, n. 2026-2027, p. 729-730; Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, n. 4.5.2.4, p. 197-198; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, quatrième édition, Bâle 1991, n. 2649-2650, p. 549; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 266).
5.
5.1 Nommé définitivement le 1er janvier 1998, l'intimé est fonctionnaire de la commune de Lausanne; en cette qualité, il est soumis au règlement lausannois du 11 octobre 1977 pour le personnel de l'administration communale (ci-après: le règlement pour le personnel de l'administration communale ou RPAC), en application de l'art. premier al. 1 RPAC.

L'arrêt attaqué annule une décision fondée sur l'art. 70 RPAC, dont la teneur est la suivante:

Chapitre VIII Cessation des fonctions
Art. 70 Renvoi pour justes motifs
1 La Municipalité peut en tout temps licencier un fonctionnaire pour de justes motifs en l'avisant trois mois à l'avance au moins si la nature des motifs ou de la fonction n'exige pas un départ immédiat.
2 Constituent de justes motifs l'incapacité ou l'insuffisance dans l'exercice de la fonction et toutes autres circonstances qui font que, selon les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de service ne peut être exigée.

Les justes motifs de renvoi des fonctionnaires ou d'employés de l'État peuvent procéder de toutes circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite des rapports de service, même en l'absence de faute; de toute nature, ils peuvent relever d'événements ou de circonstances que l'intéressé ne pouvait éviter, ou au contraire d'activités, de comportements ou de situations qui lui sont imputables (voir plus particulièrement: Peter Hänni, La fin des rapports de service en droit public, RDAF 1995, p. 421 ss; Pierre Moor, op. cit., n. 5.4.2.5-5.4.2.6, p. 250 ss; Blaise Knapp, op. cit., n. 3155 ss, p. 645 ss, spéc. 3177 ss, p. 648; Tomas Poledna, Diziplinarische und administrative Entlasssung von Beamten. Vom Sinn und Unsinn einer Unterscheidung, ZBl 1995 p. 49 ss). L'ampleur des exigences à poser pour que soit justifiée une résiliation ne se détermine pas de façon abstraite ou générale, mais dépend concrètement de la position et des responsabilités de l'intéressé, de la nature et de la durée des rapports de travail, ainsi que du genre et de l'importance des griefs en cause (voir par analogie avec le droit privé Rémy Wyler, Droit du travail, Berne 2002, p. 364; Jürg Brühwiler, Kommentar zum Einzelarbeitsvertrag, 2ème
éd., Berne 1996, p. 360-363 et les références citées).

Conformément aux principes dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral en droit privé (mais qui peuvent être appliqués par analogie en droit de la fonction publique), seul un manquement particulièrement grave du travailleur justifie son licenciement immédiat; si le manquement est moins grave, il ne peut entraîner une résiliation immédiate que s'il a été répété malgré un avertissement. La violation d'une obligation découlant du contrat de travail, comme par exemple le devoir de fidélité, constitue un manquement du travailleur (ATF 127 III 351 consid. 4a p. 353-354).
5.2 En l'espèce, le 4 février 2004, le fonctionnaire intimé a refusé de se rendre à la route Aloys-Fauquez, contraignant ainsi la centrale des appels d'urgence à confier la mission à une autre équipe, ce alors qu'il se trouvait à proximité des lieux où l'ambulance était réclamée pour un patient inanimé; de la part d'un professionnel de la santé, un tel comportement aurait pu se révéler lourd de conséquences pour l'état de la personne dont l'état réclamait des soins urgents. Ces événements ont provoqué l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'égard de l'intéressé. Malgré cela, le 2 mars suivant, alors en intervention à l'EMS Plein-Soleil, en ne donnant pas suite à l'injonction du docteur B._____, l'intimé aurait pu compromettre la mise en place des mesures propres à maintenir ou rétablir les fonctions vitales d'une patiente inanimée.

Les manquements du fonctionnaire intimé doivent être examinés dans leur ensemble, compte tenu du peu de temps qui les sépare. Ces incidents démontrent que l'intéressé a laissé ses humeurs surmonter l'intérêt des patients et qu'il est susceptible de provoquer un drame, compte tenu de la mission tout à fait particulière dont il est investi. L'ouverture d'une enquête disciplinaire n'a manifestement pas suffi à mettre l'intimé au recours devant ses responsabilités.

Le Tribunal administratif a reconnu que l'intimé avait violé les directives de la profession sur des points essentiels. En effet, il n'est plus possible de garder à son poste un fonctionnaire qui a entre ses mains la santé, voire la vie de patients et qui, confronté à des situations d'urgence, réagit comme le fait l'intimé. L'ambulancier concerné n'est objectivement plus en mesure d'exercer la fonction pour laquelle il a été engagé. La mesure de licenciement prise par la commune recourante préserve l'intérêt public important que constitue tant la vie que l'intégrité des patients qui font appel au service communal d'ambulances.
6.
6.1 Le règlement pour le personnel de l'administration communale ouvre deux voies à l'encontre du fonc-

tionnaire qui viole ses obligations de service: la révocation disciplinaire (art. 27 ss RPAC) ou le renvoi pour justes motifs (art. 70 ss RPAC). On doit se demander si ces mesures distinctes tant par la nature des motifs pouvant les justifier que par les procédures permettant de les appliquer sont incompatibles en ce sens que l'autorité communale doit choisir l'une d'entre elles sans pouvoir en changer par la suite.

Les communes sont habilitées à réglementer de manière autonome, par des dispositions spéciales de droit public, les rapports de travail qu'elles nouent avec leurs employés. Elles disposent à cet égard d'une grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires au bon fonctionnement de celles-ci (arrêt 2P.177/2001 du 9 juillet 2002, consid. 2.2). Le Tribunal de céans a d'ailleurs jugé que la conversion d'un renvoi pour justes motifs en déplacement de fonction relevait de l'opportunité et échappait au pouvoir d'examen du Tribunal administratif (arrêt 2P.311/1996 et 2P.236/1997 du 29 décembre 1997, consid. 5d/dd).

Naturellement, ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble; elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction d'arbitraire (voir Blaise Knapp, op. cit., n. 161 ss, p. 35-36). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle est notamment liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable, de même que par les principes généraux du droit (ATF 107 Ia 202 consid. 3 p. 204; 104 Ia 201 consid. 5g p. 212-213 et les références citées).
6.2 Dans le cas d'espèce, en raison des faits survenus le 4 février 2004 (refus d'intervenir avec son ambulance à la route Aloys-Fauquez) une procédure disciplinaire a d'abord été ouverte à l'égard du fonctionnaire intimé qui pouvait dès lors s'attendre à être sanctionné pour les manquements qu'on lui reprochait.

Sous le coup d'une procédure disciplinaire, le fonctionnaire intimé a de nouveau violé ses devoirs de service le 2 mars 2004 (intervention à l'EMS Plein-Soleil). Comme on l'a vu (consid. 5.2 ci-dessus), il n'était plus possible de conserver l'intimé à son poste d'ambulancier. Dès lors, la commune recourante n'a pas adopté un comportement contradictoire en ouvrant une procédure de licenciement à l'encontre de son fonctionnaire. En outre, le licenciement étant justifié, le Tribunal administratif aurait pu sans tomber dans l'arbitraire ni violer les principes constitutionnels régissant le droit administratif confirmer la décision communale sur ce point.
7.
Le Tribunal administratif a annulé la décision de la commune recourante pour le motif qu'aucun avertissement formel n'a été notifié à l'intimé, contrairement à ce que prévoit l'art. 71 al. 2 RPAC.
7.1 Le règlement pour le personnel de l'administration communale précise que "Lorsque le licenciement a pour motifs des faits dépendant de la volonté du fonctionnaire, il doit être précédé d'un avertissement" (art. 71 al. 2 RPAC). Le but de l'avertissement est d'amender si possible l'intéressé (arrêt 2P.45/1998 du 28 mai 1998, consid. 3e). Il n'existe pas de critère absolu en matière d'avertissement, eu égard à la diversité des situations envisageables. La jurisprudence ne saurait poser de règles rigides sur le nombre et le contenu des avertissements dont la méconnaissance, par le travailleur, est susceptible de justifier un licenciement immédiat. Sont décisives, dans chaque cas particulier, entre autres circonstances, la nature, la gravité, la fréquence ou la durée des manquements reprochés au travailleur, de même que son attitude face aux injonctions, avertissements ou menaces formulées par l'employeur (par analogie avec le droit privé: ATF 127 III 153 consid. 1c p. 157).
7.2 Dans le cas d'espèce, il faut certes admettre que, les procès-verbaux d'entretien d'évaluation démontrent que le fonctionnaire intimé est un collaborateur ayant donné globalement satisfaction dans les premières années de sa collaboration avec la commune recourante.

Cependant, comme l'admet le Tribunal administratif lui-même, l'intimé a violé les directives de la profession sur des points essentiels. Les actes avérés reprochés au recourant sont particulièrement graves de la part d'un ambulancier puisqu'ils auraient pu conduire au décès des personnes qu'il était censé secourir. Vu l'importance particulière de l'intérêt public en cause, soit la sauvegarde de la santé et de la vie des patients qui font appel au service communal d'ambulances, l'intimé ne peut faire valoir aucune circonstance atténuante. En particulier, il ne saurait soutenir qu'il traversait une période difficile à la suite d'une rupture amoureuse. L'intéressé devait donc s'attendre à une mesure de licenciement.

Au demeurant, la remise à l'ordre que constituait l'ouverture d'une procédure disciplinaire pour des manquements aux devoirs de service est bel et bien une mise en demeure suffisante au sens de l'art. 71 al. 2 RPAC. Le fonctionnaire intimé pouvait se rendre compte que son employeur envisageait un licenciement s'il ne changeait pas d'attitude. Non seulement l'employé concerné ne s'est pas amendé, mais il a commis une nouvelle faute grave peu après l'ouverture de la procédure disciplinaire. On doit donc considérer que l'avertissement a été donné et qu'il n'a été suivi d'aucun effet. La mesure de licenciement était dès lors justifiée. Dans le cas présent, exiger, par surabondance, un avertissement formel relèverait du formalisme excessif.

En annulant la décision de la commune recourante, le Tribunal administratif a interprété le règlement pour le personnel de l'administration communale de manière arbitraire. Ce faisant, il a violé l'autonomie communale. Au demeurant, l'arrêt du Tribunal administratif est également arbitraire dans son résultat puisqu'il a pour effet de maintenir à son poste un ambulancier qui, par son comportement, met en danger ceux qu'il est censé secourir. Pour ces motifs, le recours doit être admis.
8.
Au vu de ce qui précède, il convient d'admettre le recours et d'annuler l'arrêt attaqué.

Le recours étant admis pour le motif exposé ci-dessus, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par la recourante.

L'intimé a sollicité l'assistance judiciaire mais il a continué à percevoir son traitement pour la durée de la procédure. Il ne remplit donc pas les conditions de l'art. 152 al. 1 OJ. En conséquence, sa demande d'assistance judiciaire doit être rejetée.

La commune recourante n'a pas droit à des dépens puisque, vu sa taille, elle dispose d'une infrastructure administrative et juridique suffisamment développée pour procéder sans l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 et al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis et l'arrêt attaqué annulé.
2.
La demande d'assistance judiciaire de l'intimé est rejetée.
3.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge de l'intimé.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie à la Commune de Lausanne, au mandataire de l'intimé et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 31 août 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: