Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 541/2010

Arrêt du 20 juin 2011
Ire Cour de droit social

Composition
MM. et Mme les Juges Ursprung, Président, Frésard et Niquille.
Greffière: Mme von Zwehl.

Participants à la procédure
Commune X._____,
représentée par Me Christian de Torrenté,
recourante,

contre

L._____,
représenté par le Syndicat suisse des services publics SSP-VPOD,
intimé.

Objet
Droit de la fonction publique (autonomie communale; licenciement immédiat pour justes motifs),

recours contre le jugement du Tribunal cantonal vaudois, Cour de droit administratif et public, du 26 mai 2010.

Faits:

A.
L._____ a été engagé dès le 1er mars 1989 par la Municipalité X._____ (ci-après : la municipalité) comme ouvrier aux Services industriels sur la base d'un contrat de droit privé. Le 1er janvier 1998, il a été nommé fonctionnaire.
La qualité du travail de L._____ a été jugée bonne par son employeur. Au cours de l'entretien de collaboration pour l'année 2001, une insuffisance en ce qui concerne le respect des consignes de sécurité envers soi a été signalée au prénommé, qui s'est amélioré par la suite. En revanche, son attitude à l'égard de ses collègues et de ses supérieurs laissait à désirer et a donné lieu à plusieurs rappels à l'ordre, la dernière fois en janvier 2008.
Le 14 novembre 2008, il a été porté à la connaissance du chef de service, A._____, que le 7 novembre précédent, au poste électrique «Y._____» à Z._____, L._____ avait volontairement touché, au travers des protections isolantes, une barre sous tension (400/230 V) avec un tournevis isolé pris dans une caisse à outils en présence de deux collègues, dont un apprenti, sans prendre les précautions d'usage pour les travaux sous tension.
Convoqué le 17 novembre 2008 par la direction, l'intéressé a reconnu les faits tout en contestant qu'il aurait mis sa sécurité et celle d'autrui en danger. A cette occasion, le directeur lui a annoncé qu'il était suspendu sans suppression de traitement et dispensé de l'obligation de travailler, et qu'une enquête serait diligentée pour établir les faits.
Le 7 janvier 2009, la municipalité a informé l'intéressé, assisté de son conseil, que l'enquête était confiée à B._____, ingénieur de la sécurité au travail. L'enquêteur a auditionné les témoins C._____, D._____ et E._____. Il ressort de son rapport du 10 mars 2009 que L._____ avait enfreint les règles de sécurité applicables : en ayant fait pénétrer volontairement un outil - un tournevis isolé pris dans une caisse à outil - dans une zone de travail sous tension alors que son employeur avait interdit les travaux sous tension et qu'il n'avait reçu aucune habilitation à le faire ni n'était au bénéfice d'une formation spécifique; en n'ayant pas pris les précautions requises pour les travaux sous tension (à savoir utiliser deux systèmes d'isolement différents et vérifiés); enfin, en ayant effectué un acte qui n'était pas justifié par son travail (les travaux au poste «Y._____» étaient terminés) en présence de deux personnes qui n'étaient pas nécessaires, dont une encore en

formation (apprenti). L'expert n'a pas retenu les allégations de L._____ selon lesquelles il avait été incité à faire ce geste par E._____. Il a par ailleurs répondu par l'affirmative à la question de savoir s'il y avait eu mise en danger
d'autrui en indiquant que le risque d'une défaillance du tournevis isolé 1000 V employé par l'intéressé était possible et ne pouvait être exclu. Il a conclu son rapport en retenant qu'il y avait eu faute grave avec la circonstance aggravante du caractère répété des manquements aux règles de sécurité. D'après les témoins interrogés, en effet, ce n'était pas la première fois que L._____ avait commis des actes pouvant être caractérisés comme dangereux. Le prénommé a pu se déterminer sur ce rapport. Il a notamment nié l'existence d'autres événements similaires.
Dans une séance du 17 juin 2009, la municipalité a pris la décision de principe de licencier L._____ pour justes motifs avec effet immédiat. Celui-ci a demandé à consulter la Commission paritaire. Celle-ci s'est réunie le 15 octobre 2009 et s'est ralliée à la décision de principe. Par décision du 28 octobre 2009, la municipalité a confirmé sa décision de principe et licencié l'intéressé pour justes motifs avec effet immédiat, en lui versant, à bien plaire, une indemnité équivalente à trois mois de salaire en raison de son ancienneté au sein des Services Industriels.

B.
L._____ a recouru devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois. Il a conclu, principalement, à la réforme de la décision du 28 octobre 2009 en ce sens qu'il n'est pas mis fin aux rapports de service et, subsidiairement au renvoi du dossier à la municipalité pour nouvelle décision au sens des considérants ou en vue de son déplacement dans une autre fonction en rapport avec ses capacités.
Statuant en la voie incidente le 13 janvier 2010, le magistrat instructeur a retiré l'effet suspensif au recours.
Après avoir entendu plusieurs témoins, la Cour cantonale a admis le recours et réformé la décision litigieuse du 28 octobre 2009 en ce sens que le recourant est mis en demeure au sens de l'art. 71bis RPAC de respecter scrupuleusement à l'avenir les consignes de sécurité en vigueur sous peine d'être licencié (jugement du 26 mai 2010).

C.
La municipalité interjette un recours en matière de droit public. Sous suite de frais et dépens, elle conclut à l'annulation du jugement cantonal et à la confirmation du licenciement immédiat prononcé le 28 octobre 2009.
L._____ conclut au rejet du recours. Le tribunal cantonal s'est déterminé.

D.
Par ordonnance du 8 septembre 2010, le juge instructeur a accordé l'effet suspensif au recours.

Considérant en droit:

1.
1.1 Selon l'art. 83 let. g LTF, en matière de rapports de travail de droit public (lorsque, comme en l'espèce, la question de l'égalité des sexes n'est pas en cause), le recours en matière de droit public est irrecevable contre les décisions qui concernent une contestation non pécuniaire. Il ressort du dossier que l'intimé ne conclut pas au versement d'une somme d'argent, mais demande l'annulation de la décision résiliant ses rapports de service. Dans cette mesure, on peut considérer qu'il s'agit d'une contestation pécuniaire, et le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération (voir les arrêts 8C 170/2009 consid. 1.1 du 25 août 2009, 1C 547/2008 du 23 février 2009 consid. 2.1, et 1C 116/ 2007 du 24 septembre 2007 consid. 2).

1.2 Pour que le recours soit recevable, il faut encore, en principe, que la valeur litigieuse minimale de 15'000 fr. soit atteinte (art. 85 al. 1 let. b LTF). Vu que la contestation porte potentiellement sur le salaire de plusieurs mois, voire plusieurs années, le seuil de la valeur litigieuse déterminante est donc largement dépassé.

1.3 Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale. La municipalité invoque l'autonomie qui lui est reconnue dans le domaine de la gestion du personnel. Il y a donc lieu de lui reconnaître la qualité pour agir sur la base déjà de cette disposition. La question de savoir si elle est réellement autonome dans le domaine considéré relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 129 I 313 consid. 4.2 p. 319). Au reste, la recourante peut également agir sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF, en tant qu'elle est touchée de manière analogue à un employeur

privé (cf. ATF 134 I 204 consid. 2.3 p. 207).

1.4 Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours respecte les exigences des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.
2.1 Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de constater que les communes vaudoises jouissent d'une autonomie pour régler sur une base de droit public les rapports de travail de leurs fonctionnaires (arrêts 8C 170/2009 du 25 août 2009 consid. 3.1 et 1C 539/2008 du 4 mai 2009 consid. 4.2 et les références citées). Cette autonomie se déduit de l'art. 139 Cst./VD et de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC/VD; RSVD 175.11). En particulier, d'après l'art. 42 ch. 3 de cette loi, entrent dans les attributions des municipalités, la nomination des fonctionnaires et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire.

2.2 Reconnue autonome dans un domaine, une commune peut se plaindre d'un excès voire d'un abus du pouvoir d'appréciation ou d'une fausse application par la juridiction cantonale des normes cantonales ou communales régissant le domaine en cause. Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel cantonal ou fédéral; en revanche il ne vérifie l'application des règles de rang inférieur à la Constitution et la constatation des faits que sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9; 126 I 133 consid. 2 p. 136; 122 I 279 consid. 8c p. 291).

3.
3.1 Sous le chapitre «Cessation des fonctions» et le titre marginal «Renvoi pour justes motifs», l'art. 70 du Règlement pour le personnel de l'administration communale de la Ville X._____ (RPAC) du 11 octobre 1977 (état au 1er février 2007) prévoit que 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 (al. 1). D'après l'al. 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.

3.2 L'art. 71bis RPAC prévoit une mise en demeure pour les cas où un licenciement avec effet immédiat ne s'impose pas. Le licenciement doit alors être précédé d'une mise en demeure formelle écrite, assortie d'une menace de licenciement si le fonctionnaire ne remédie pas à la situation. Selon les circonstances, cette mise en demeure peut être répétée à plusieurs reprises.

3.3 Enfin, si la nature des justes motifs le permet, la municipalité peut ordonner, à la place du licenciement, le déplacement du fonctionnaire dans une autre fonction (art. 72 RPAC).

4.
La résiliation immédiate pour justes motifs est une mesure exceptionnelle. Conformément aux principes dégagés par la jurisprudence du droit privé (mais qui peuvent être appliqués par analogie au droit de la fonction publique; arrêts 8C 873/2010 du 17 février 2011 consid. 7.2 et 8C 170/2009 du 25 août 2009 consid. 4.2.2) elle doit être admise de manière restrictive. D'après la jurisprudence, les faits invoqués à l'appui d'un renvoi immédiat doivent avoir entraîné la perte du rapport de confiance qui constitue le fondement du contrat de travail. Seul un manquement particulièrement grave du travailleur justifie le licenciement immédiat; si le manquement est moins grave, il ne peut entraîner une résiliation immédiate que s'il a été répété malgré un avertissement (ATF 130 II 28 consid. 4.1 p. 31; 213 consid. 3.1 p. 220; 129 III 380 consid. 2.1 p. 382). Par manquement du travailleur, on entend en règle ordinaire la violation d'une obligation découlant du contrat de travail (ATF 127 III 351 consid. 4a p. 354 et les arrêts cités), mais d'autres incidents peuvent aussi justifier une résiliation immédiate lorsque ceux-ci rendent peu envisageable le maintien de la relation de service (ATF 129 III 380 consid. 2.2 p. 382; arrêt 1C 142/2007 du
13 septembre 2007 consid. 6.4; sur l'ensemble de la question, voir également HARRY NÖTZLI, Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Bundespersonalrecht, Berne 2005, p. 151 ss no 242 ss; TERCIER/FAVRE/EIGENMANN, Les contrats spéciaux, 2009, p. 559 ss no 3748 ss; MARIE-NOËLLE VENTURA-ZEN-RUFFINEN, La résiliation pour justes motifs des contrats de durée, 2007, p. 198 ss no 526 ss).

5.
En l'espèce, bien qu'ils aient suivi les conclusions de l'expert en reconnaissant que le fait reproché à L._____ était grave, les premiers juges ont considéré que les circonstances du cas particulier

n'étaient pas suffisamment exceptionnelles pour entraîner un renvoi immédiat sans que celui-ci soit précédé d'une mise en demeure formelle assortie d'une menace de licenciement conformément à l'art. 71bis RPAC. A la décharge du fonctionnaire, ils ont retenu, sur la base des témoignages recueillis, que la politique de sécurité stricte voulue par la hiérarchie n'avait apparemment pas été correctement communiquée et implantée chez le personnel travaillant sur le terrain qui, en l'occurrence, n'avait pas perçu de la même manière la dangerosité des actes de L._____ et n'avait, jusqu'alors, pas jugé utile de dénoncer les précédents comportements critiquables de leur collègue. Par ailleurs, l'intéressé ne s'était pas livré à des comportements vainement dangereux sur des installations à haute ou moyenne tension mais seulement sur un poste électrique à basse tension sachant que celui-ci représentait un danger moins élevé. De fait, la formation d'un arc électrique, sans être totalement exclue, était très improbable en présence d'un
élément sous basse tension. Aussi, le licenciement immédiat décidé par la municipalité constituait-il une sanction excessive et ne respectait pas les principes posés par la RPAC.

6.
La recourante reproche à la juridiction cantonale d'avoir violé son autonomie en substituant son appréciation de l'acte de l'intimé à la sienne. Elle soutient que la décision attaquée est insoutenable dans sa motivation et arbitraire dans son résultat puisqu'elle l'oblige à réintégrer, dans un environnement de travail relativement dangereux, un fonctionnaire ayant sciemment enfreint des prescriptions élémentaires de sécurité, qui plus est par simple bravade. Au vu des explications de l'expert, c'était à tort que les premiers juges avaient minimisé la gravité de l'acte de l'intimé du fait qu'il s'était déroulé en basse tension. De plus, les témoignages entendus n'avaient nullement démontré un manque de communication de sa politique de sécurité. La seule chose que l'on pouvait en déduire était que les témoins occupant des fonctions subalternes avaient - à tort - estimé ne pas devoir dénoncer les précédents débordements de l'intimé.

7.
7.1 Selon le rapport de l'expert ingénieur de la sécurité au travail, l'infraction aux règles de sécurité commise par L._____ en date du 7 novembre 2008 constitue une faute grave. A l'instar des premiers juges, on ne voit pas de motif pertinent de s'écarter de ces conclusions. Or, il existe une certaine contradiction dans le fait de constater que l'intimé s'est rendu coupable d'un acte grave tout en relativisant dans le même temps les conséquences de cet acte. L'expert a rappelé que le courant de court circuit peut atteindre 24'000 A dans le poste électrique de «Y._____», ce qui rend toute intervention directe avec un outil sur une telle installation extrêmement dangereuse si l'on ne suit pas les procédures de sécurité prévues à cet effet. Il a considéré que le risque pris par L._____ - quand bien même la probabilité d'une défaillance du tournevis n'était pas aussi élevée que celle liée à une défaillance humaine (1 cas sur 10'000 heures d'utilisation, soit 1 cas sur 5 années d'utilisation) - était incompatible avec les objectifs de prévention du législateur et de l'employeur, et qu'il n'y voyait donc pas un élément d'atténuation de la responsabilité de l'intéressé. Dès lors que la recourante a fait appel à un expert en
matière de sécurité du travail pour apprécier la gravité de l'acte de L._____ et qu'il y a lieu de tenir son expertise pour probante, il n'appartenait pas aux premiers juges de se substituer audit expert sur la question de l'appréciation du risque sécuritaire engagé par l'intimé. La circonstance que l'acte s'est produit sur une installation à basse tension ne saurait par conséquent être utilisée pour réduire l'importance de la faute de l'intimé.

7.2 On ne peut pas non plus adhérer aux remarques des juges cantonaux sur la «culture d'entreprise» des Services Industriels en matière de sécurité. Compte tenu de la dangerosité de l'électricité et de la responsabilité de l'employeur à l'égard de la santé et de la sécurité de ses collaborateurs, les Services Industriels sont requis de poser des exigences élevées concernant la maîtrise et la conformité des règles de sécurité. Les collaborateurs sont d'ailleurs évalués sur la mise en oeuvre de ces règles (voir les formulaires d'entretien de collaboration). En l'occurrence, aucun indice concret ne permet de présumer une tolérance par la hiérarchie de l'intimé de comportements non respectueux des consignes de sécurité. Les témoins E._____ et D._____, respectivement monteur et électricien de réseau, ont certes mentionné que les agissements de L._____ étaient connus des «autres monteurs». Ils n'ont pas dit que leurs supérieurs hiérarchiques (chefs d'équipe) l'étaient également ou que ceux-ci auraient impunément accepté des entorses à la sécurité par le passé (voir également le témoignage de F._____, ingénieur en électricité, adjoint au SEL). De façon générale, les témoignages entendus en procédure cantonale montrent une
conscience et une connaissance des risques encourus lors de travaux sous tension et de l'existence de procédures à respecter dans ce cadre (cf. témoins G._____, H._____ et I._____). Il est

donc arbitraire d'en déduire, comme l'a fait la juridiction cantonale, que les employés auraient été insuffisamment instruits sur les règles de sécurité ou qu'ils auraient pu se croire fondés à en négliger la stricte application. Il y a lieu au contraire d'admettre que L._____ était parfaitement conscient non seulement du danger, mais également des conséquences liées à la violation de ces règles.

7.3 Or, au regard des faits établis, la recourante était légitimée à considérer que la gravité de la faute de l'intimé était de nature à justifier un licenciement immédiat sans avertissement préalable. D'une part, L._____ a pris le risque, en dehors du cadre de l'exécution de son travail, de se mettre lui-même et autrui en danger par une violation délibérée et purement gratuite des règles de sécurité, qui plus est en présence d'un apprenti. D'autre part, il est établi que ce type de comportement n'était pas un fait isolé dans la carrière de l'intimé, ce qui dénote chez lui une certaine légèreté incompatible avec les dangers afférents à son métier. Dans ces conditions, la faute commise apparaît comme particulièrement inexcusable. Le tribunal cantonal a donc abusé de son pouvoir d'appréciation en réformant la décision de la municipalité du 28 octobre 2009. Il s'ensuit que le recours est bien fondé.

8.
Vu l'issue du litige, l'intimé supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). La recourante, qui agit dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit aux dépens qu'elle prétend (art. 68 al. 3 LTF; ATF 134 II 117 consid. 7 p. 118).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis et le jugement du 26 mai 2010 du Tribunal cantonal vaudois, Cour de droit administratif et public, est annulé.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de L._____.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal vaudois, Cour de droit administratif et public.

Lucerne, le 20 juin 2011
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: La Greffière:

Ursprung von Zwehl