

VD_OMNI GE.2005.0075 vom 8. Juli 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-07-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0075

FR: VD_OMNI GE.2005.0075 du 8 juillet 2005

IT: VD_OMNI GE.2005.0075 del 8 luglio 2005

Regeste

X. /Service juridique de la ville de Lausanne | La collectivité intimée, après que le licenciement qu'elle a prononcé a été annulé par le TA, refuse de payer le salaire; ce refus, ne constituant pas une décision, n'est lui-même pas susceptible de recours.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 08.07.2005 GE.2005.0075

X. /Service juridique de la ville de Lausanne | La collectivité intimée, après que le licenciement qu'elle a prononcé a été annulé par le TA, refuse de payer le salaire; ce refus, ne constituant pas une décision, n'est lui-même pas susceptible de recours.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 8 juillet 2005 Composition M. Etienne Poltier, président; M. Charles-Henri Delisle et M. Cyril Jaques, assesseurs. recourant X. _____, à _____, représenté par Jean-Michel DOLIVO, à Lausanne, autorité intimée Municipalité de Lausanne, représentée par le Service juridique de la Ville de Lausanne, Objet Fonctionnaires communaux Recours X. _____ c/ décision (courriel) du Service juridique de la ville de Lausanne du 19 mai 2005 (refusant le versement du salaire pour les mois d'avril et mai 2005) Vu les faits suivants A. a) Par décision du 17 novembre 2004, la Municipalité de Lausanne a licencié X. _____, ambulancier rattaché au groupe sanitaire du corps de police, pour le 28 février 2005. b) L'intéressé a recouru au Tribunal administratif à l'encontre de cette décision. Le juge instructeur n'a pas donné suite à la demande de l'intéressé tendant à l'octroi de l'effet suspensif à son recours. Cependant, X. _____ a reçu encore son salaire durant le mois de mars 2005, à la suite d'une incapacité pour raison de santé (v. d'ailleurs fax du Service juridique du 4 avril 2005, produit en pièce 5 du bordereau du recourant). c) Par arrêt du 10 mai 2005, le Tribunal administratif a annulé la décision du 17 novembre 2004. d) La Municipalité de Lausanne a formé à l'encontre de cet arrêt un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral; dans ce pourvoi daté du 9 juin 2005, la municipalité demande l'octroi de l'effet suspensif. En l'état, le Tribunal fédéral n'a pas encore statué sur cette demande. B. a) A la suite de l'arrêt du Tribunal administratif, X. _____ a demandé le versement de son salaire pour les mois d'avril et de mai 2005. b) La municipalité a pris position à ce sujet par la voie d'un courrier électronique du 19 mai 2005 du chef du Service juridique de la Ville de Lausanne, dont la teneur est la suivante : "La Commune a décidé de ne pas entrer en matière sur un versement du salaire pour les mois d'avril et de mai 2005. Comme elle a déjà eu l'occasion de l'écrire dans ses déterminations, elle est d'avis que les fonctionnaires licenciés n'ont pas droit à leur traitement durant la procédure de recours, puisqu'ils peuvent obtenir des indemnités de chômage. La section des recours du Tribunal administratif a d'ailleurs jugé que l'intérêt d'un fonctionnaire renvoyé avec privation de traitement à conserver l'entier de sa rémunération pendant la procédure de recours, plutôt que d'avoir à se contenter des prestations

d'assurance-chômage, doit céder le pas à l'intérêt pour la collectivité à ne pas verser des prestations qu'elle pourrait avoir de la peine à recouvrer si elles s'avèrent indues (arrêt RE 96/0057 du 12 février 1997). Cette solution trouve d'ailleurs un fondement dans la législation sur le chômage aux articles 10 LACI et 10 OACI qui prévoient que la suspension provisoire d'un rapport de service fondé sur le droit public est assimilée à du chômage, lorsqu'un recours avec effet suspensif contre la résiliation signifiée par l'employeur est pendant (cf. à cet égard l'arrêt RE 2002/0019 du 11 juillet 2002). Je vous laisse examiner si vous entendez saisir le Tribunal administratif d'une requête d'effet suspensif ou conseiller à votre client de s'inscrire au chômage." c) On note encore que, dans une décision du 30 mai 2005, la Caisse de chômage *****, à ***** (canton de *****) a refusé de verser les indemnités de chômage à X. _____; cette décision est liée au fait que les rapports de travail entre ce dernier et la Ville de Lausanne sont maintenus. C. a) Agissant par acte du 23 mai 2005, déposé par l'intermédiaire de l'avocat Jean-Michel Dolivo, X. _____ a recouru au Tribunal administratif contre le courrier électronique cité plus haut, considérant qu'il s'agissait d'une décision de la Municipalité de Lausanne. Il conclut avec dépens à l'annulation de celle-ci. Le recourant demande simultanément, par voie de mesures provisionnelles et d'extrême urgence, l'annulation du refus de son droit au traitement. b) Dans une écriture du 31 mai 2005, la municipalité conteste pour sa part avoir rendu une décision sujette à recours; le recourant a eu l'occasion de compléter ses moyens à ce sujet dans une lettre du 9 juin suivant. Considérant en droit 1. a) L'art. 29, al. 1 et 2 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) a la teneur suivante : "La décision peut faire l'objet d'un recours. Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet : a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations; c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations." aa) Il découle de cette disposition, ainsi que des art. 1^{er} al. 1 et 4 al. 1 LJPA que le Tribunal administratif ne peut être saisi que de recours contre des décisions administratives. Une décision est un acte étatique (Hoheitsakt) concernant un particulier par lequel un rapport juridique concret, relevant du droit administratif est réglé de manière contraignante (ATF 121 II 473 consid. 2; ATF 101 Ia 73). La doctrine met notamment en évidence trois éléments dans la décision : elle est unilatérale, elle a un ou des destinataires déterminés, elle est destinée à produire des effets juridiques (Moor, Droit administratif, vol. II p. 106; Giacomini, ZBl 94/1993 p. 237 ss). bb) La décision se distingue donc, par ses effets sur la situation ou le comportement de son destinataire, des actes qui n'affectent pas les droits ou les obligations des administrés, par exemple des renseignements ou des avertissements dépourvus de conséquences juridiques. C'est ainsi qu'un recours dirigé contre une communication de l'autorité qui n'a pas pour effet de modifier la situation juridique du recourant, de créer un rapport de droit entre lui et l'administration, ni de l'obliger à une situation passive ou active, est irrecevable (RDAF 1984, p. 499 et réf. cit.). De même, l'autorité de surveillance qui refuse d'entrer en matière sur une plainte ne rend pas une décision susceptible de recours (ATF 127 I 87; TA, arrêts GE.2005.0043, du 17 mai 2005 et PS.2003.0182, du 22 juin 2004). cc) De manière plus générale, la décision doit être distinguée des actes matériels, soit une catégorie d'actes de l'autorité, dont la caractéristique commune est de ne pas avoir pour objet de produire un effet juridique (voir à ce sujet Moor, op. cit., p. 26ss et 156ss). On y range notamment le versement de sommes d'argent, par exemple d'une rente, d'une bourse ou d'une subvention (Moor, p. 26s.). On notera cependant qu'il est fréquent que le paiement d'une somme

d'argent constitue l'exécution d'une obligation de droit public fondée sur une décision antérieure (ou encore sur un contrat). Le refus d'exécuter cette obligation peut constituer une décision, l'inaction de l'administration pouvant apparaître comme un déni de justice formel (Moor, p. 27; voir également ATF 94 I 97; 113 Ia 412 et 119 Ib 311). dd) Dans le souci d'être complet, on signalera encore que l'art. 1^{er} al. 3 LJPA, dans sa teneur antérieure, prévoyait expressément que les contestations d'ordre pécuniaire découlant des rapports de service des fonctionnaires (let. c; qualifiées d'actions d'ordre patrimonial) étaient exclues du champ d'application de la loi; en d'autres termes, celles-ci devaient être soumises au juge civil ordinaire. Toutefois, cette disposition a été modifiée par une novelle du 26 novembre 2002, entrée en vigueur par suite de sa publication dans la Feuille des avis officiels du canton du Vaud du 4 février 2003; en substance, l'art. 1^{er} al. 2 prévoit toujours que les actions d'ordre patrimonial intentées pour ou contre une collectivité publique sont exclues du champ d'application de la loi, mais la précision relative aux contestations d'ordre pécuniaire découlant des rapports de service des fonctionnaires n'y figure plus. Il reste que le législateur, dans le cadre de cette révision de la LJPA, n'avait pas pour intention d'apporter des modifications d'ordre matériel, mais plutôt d'améliorer la rédaction de ce texte (v. à ce propos BGC novembre 2002, p. 4374, exposé des motifs, et 4399, amendement de la commission parlementaire, présenté comme relevant de la technique législative). En d'autres termes, la contestation pécuniaire engagée par un fonctionnaire contre la collectivité qui l'emploie relève toujours du juge civil, à moins que l'autorité compétente ne puisse régler la question par le biais d'une décision, au sens technique de ce terme (tel est le cas, par exemple, de l'art. 67 al. 2 du règlement pour le personnel de l'administration communale, du 11 octobre 1977, qui permet à la municipalité de prononcer une suspension préventive du fonctionnaire accompagnée, dans l'hypothèse d'une enquête disciplinaire pour faute grave, de la suppression totale ou partielle du traitement; v. aussi TA, arrêt du 28 janvier 2003, RE.1992.0056, concernant déjà la Ville de Lausanne). b) Dans sa réponse au recours, la municipalité indique en substance qu'elle avait informé le conseil du recourant du fait qu'elle entendait saisir le Tribunal fédéral d'un recours de droit public aux fins de contester l'arrêt rendu le 10 mai 2005 par le Tribunal administratif; dans l'intervalle, elle n'entendait ni réintégrer l'intéressé au nombre des agents communaux, ni lui verser son salaire. Pour la municipalité, il ne s'agit pas là d'une décision, mais uniquement d'une information, fournie d'ailleurs de manière informelle par courrier électronique. Pour le recourant, le refus émanant de la municipalité, en tant qu'il fait suite au jugement exécutoire du Tribunal administratif, doit être qualifié de décision; la municipalité, pour sa part, estime au contraire que l'arrêt en question n'est pas exécutoire, puisqu'il est contesté par un recours de droit public. c) aa) En l'état, force est de relever que l'arrêt du Tribunal administratif, aussi longtemps que le Tribunal fédéral n'en a pas suspendu les effets par la voie de mesures provisionnelles prononcées dans le cadre du recours de droit public, est exécutoire. Il reste que, face à l'inaction de la Commune de Lausanne, voire son refus de verser le salaire, l'on a alors affaire ici à une contestation d'ordre pécuniaire découlant des rapports de service des fonctionnaires; celle-ci doit être soumise au juge civil ordinaire. Il faut réserver cependant ici l'hypothèse d'une décision municipale, voire celle d'un pouvoir de décision de cette autorité. bb) La municipalité affirme ne pas avoir rendu de décision. On peut ici en prendre acte, même si, dans son argumentation, l'autorité intimée paraît s'être référée à plusieurs reprises à l'hypothèse d'une suspension avec suppression de traitement (voir la teneur du courrier électronique du 19 mai 2005; voir également la réponse du 31 mai suivant, in fine). Il va ici de soi que, si la municipalité avait suspendu l'intéressé avec suppression de salaire,

elle aurait reconnu que ce dernier comptait toujours au nombre des agents publics communaux; mais elle conteste au contraire fermement que tel soit le cas et entend bien en obtenir la confirmation du Tribunal fédéral. On peut dès lors exclure qu'elle ait rendu une décision de cette nature (suspension avec suppression de traitement); de même, il n'y a pas à entrer en matière sur un recours pour déni de justice, la municipalité ne disposant par ailleurs pas d'un pouvoir de décision au sujet du salaire (le recourant n'invoque aucune disposition fondant un tel pouvoir; or, en l'absence de règle particulière, la contestation doit être vidée devant le juge civil). cc) Il découle des considérations qui précèdent que le refus par la municipalité d'effectuer le paiement du salaire ne peut ni être qualifié de décision au sens de l'art. 29 LJPA, ni de refus de statuer. Il ne s'agit là que d'une information, qui n'a pas pour objet de régler la situation juridique de l'intéressé; on peut aussi le considérer comme la volonté de ne pas accomplir l'acte matériel que constitue le versement du salaire. La contestation pécuniaire qui en découle relève, cas échéant, de la compétence du juge civil ordinaire. Il en résulte que le recours doit être déclaré irrecevable. 2. Selon la jurisprudence applicable en matière de contentieux des agents publics, il n'est pas prélevé d'émolument, ni – vu l'issue du pourvoi – alloué de dépens (art. 55 LJPA). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est irrecevable. II. Il n'est pas prélevé d'émolument, ni alloué de dépens. Lausanne, le 8 juillet 2005/gz Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.