

VD_OMNI GE.2007.0205 vom 25. August 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-08-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0205

FR: VD_OMNI GE.2007.0205 du 25 août 2008

IT: VD_OMNI GE.2007.0205 del 25 agosto 2008

Regeste

X. _____/Municipalité de 1. _____ | Restructuration de l'administration communale, suivant un licenciement annulé par le TA. Double emploi partiel entre la fonction du recourant et celle du technicien communal. La suppression du poste du recourant plutôt que celui du technicien communal se tient dans les limites du pouvoir d'appréciation communal. En outre, les tâches de gestion de la forêt qu'assumait le recourant ont été externalisées. Le recourant ne saurait dès lors être suivi lorsqu'il soutient qu'il n'y a eu aucune réorganisation de l'administration communale et que l'on se trouve en présence d'un pur congé repréailles. Le statut communal pose en outre comme condition de licenciement en cas de suppression de poste le fait qu'il n'est pas possible de trouver à l'intéressé, dans l'administration communale, une autre situation correspondant à ses capacités. Cette condition est réalisée en l'espèce. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Le premier recours déposé par le recourant vise la décision de la municipalité du 1^{er} octobre 2007 supprimant la fonction de chef de voirie. Il convient d'examiner si une telle décision peut être considérée comme une décision au sens de l'art. 29 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RS/VD 173.36), condition indispensable à l'exercice d'un contrôle judiciaire (cf. art. 1^{er} al. 1 et 4 al. 1 LJPA). L'art. 29 al. 1 et 2 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 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 droit ou d'obligations; c. de rejeter ou de déclarer irrecevable les demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations. [ç] ". Ne constituent en particulier pas des décisions les actes internes à l'administration, qui n'ont pas pour objet de régler la situation juridique d'un administré et dont le destinataire est l'administration elle-même ; la jurisprudence ne les considère dès lors pas comme des actes susceptibles de recours (voir notamment Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2^e éd., Berne 2002, p. 164 s., qui cite notamment comme exemple la définition du cahier des charges du fonctionnaire; voir dans le même sens les arrêts GE.1999.0064 du 18 août 1999 consid. 2b, citant comme exemple l'attribution d'un poste donné ou d'une responsabilité précise à un fonctionnaire, GE.1996.0031 du 17 mars 1997 et GE.1994.0025 du 7 octobre 1994). La mesure de réorganisation ici litigieuse (suppression de la fonction de chef de voirie) ne portait pas encore elle-même atteinte à la situation juridique du recourant . L'atteinte ne s'est concrétisée qu'au moment où, en application de cette mesure, le poste du recourant a été supprimé, ce qui a donné lieu à une décision

ultérieure (du 22 octobre 2007). C'est seulement à ce moment-là qu'un contrôle judiciaire s'est révélé nécessaire; il a pu alors s'exercer par le biais d'un recours contre cette deuxième décision. La première décision de la municipalité (du 1^{er} octobre 2007) qui n'est qu'un acte interne ne n'ouvre dès lors pas de voie de recours au Tribunal administratif et les griefs soulevés à son encontre ne sont pas recevables. Le recourant n'en subit aucun préjudice dans la mesure où la légalité de cette décision sera examinée indirectement dans le cadre du recours déposé contre la décision de licenciement, qui en constitue un cas d'application.

E. 2

Dans son mémoire de recours, le recourant a requis l'audition de témoins. Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), comprend notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 127 III 576 consid. 2c p. 578 s. ; 127 V 431 consid. 3a p. 436). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid.

E. 2.1

p. 429 ; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505 s.). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend par ailleurs pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428). Dans le cas présent, de l'avis de la cour, l'audition de témoins requis par le recourant n'est pas nécessaires, les parties ayant pu faire valoir leurs moyens de manière complète par écrit.

E. 3

Le recourant soutient que la décision litigieuse ne serait pas valable dans la mesure où la résiliation au 30 avril 2008 dépendrait de l'issue de la procédure pendante devant le Tribunal fédéral concernant le premier licenciement. Or la réalisation de cette condition ne dépendrait pas du travailleur. Le congé donné sous cette condition ne serait dès lors pas valable. L'autorité intimée répond comme suit à ce grief: " La Municipalité s'est bornée à relever que cette seconde résiliation ne déploierait pas d'effets si la première était valable et que le fait de résilier à nouveau le contrat ne saurait être interprété comme valant reconnaissance du bien-fondé de la contestation de la validité de la première résiliation ". De l'avis du tribunal, la résiliation en cause ne doit pas être considérée comme une résiliation conditionnelle. Il s'agit d'une résiliation claire, destinée à prendre effet à une date précise, simplement assortie de précisions rendues nécessaires par la configuration particulière des faits dans le cas d'espèce. La décision attaquée ne peut dès lors pas être annulée pour ce motif.

E. 4

La décision du 22 octobre 2007 motive le licenciement du recourant par la suppression du poste de chef de la voirie qu'il occupe. Le recourant conteste qu'il y ait effectivement eu une suppression de poste. Il estime qu'il n'y a pas eu de " nouveautés organisationnelles " et qu'on se trouve en réalité face à une pure mesure de reprécisions. a) On doit raisonnablement considérer qu'on se trouve en présence d'une suppression de poste si une fonction existante est supprimée, par exemple parce que l'activité à laquelle cette fonction ou ce poste correspond est abandonnée par la commune ou que celle-ci en est déchargée. On peut aussi

imaginer, en particulier lorsque plusieurs postes identiques coexistent pour l'accomplissement d'une tâche, qu'un poste soit supprimé suite à des mesures de rationalisation grâce auxquelles les postes subsistants suffisent pour accomplir le travail. Plus délicate est l'hypothèse d'une suppression de poste qui intervient à l'occasion d'une redistribution des tâches entre divers fonctionnaires et dans laquelle la suppression d'un poste s'impose parce qu'au terme de cette rationalisation, l'effectif global s'avère excédentaire: dans cette hypothèse-là, il peut être délicat de déterminer quel poste est concrètement supprimé. Cependant, lorsqu'un poste de fonctionnaire perd l'essentiel de sa justification (par exemple par suppression de la tâche communale correspondante), on ne saurait interdire à la commune, compte tenu de la latitude qui doit demeurer la sienne dans l'organisation de l'administration communale, de redistribuer le solde du travail à l'intérieur du personnel communal et de supprimer totalement le poste concerné. La CDAP ne saurait, par une interprétation restrictive des règles sur la suppression de poste, empêcher la commune de diminuer l'effectif du personnel communal lorsque des mesures de rationalisation permettent de redistribuer les tâches et qu'il s'avère en conséquence que le nombre de postes est excessif (arrêts GE.1999.0039 et GE.1999.0064 du 18 août 1999). b) Comme le Tribunal administratif l'a déjà jugé à de nombreuses reprises (GE.1999.0064 du 18 août 1999 et les nombreuses références citées), une autorité communale doit disposer de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de son administration et créer, modifier ou supprimer les relations de service nécessaires au bon fonctionnement de celle-ci, questions relevant très largement de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la CDAP (art. 36 lit. c LJPA). Le juge doit ainsi uniquement contrôler que les dispositions prises se tiennent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale. Seules les mesures objectivement insoutenables et arbitraires doivent être annulées, le tribunal vérifiant que l'autorité n'outrepasse pas son pouvoir d'appréciation et respecte les conditions de fond et de forme dont les textes imposent la réalisation (sur tous ces points, voir ATF 108 Ib 209 = JdT 1984 I 331 consid. 2). c) Sans doute, comme évoqué ci-dessus, n'appartient-il pas au tribunal de contrôler par le menu l'organisation interne de l'administration communale. Cependant, appelé à statuer sur le bien-fondé d'un licenciement pour suppression de poste, il lui appartient de vérifier la réalité de la suppression du poste. En l'espèce, le dossier montre que l'organisation du Service technique a occupé la municipalité à plusieurs reprises. En 1991 déjà, le poste de chef d'équipe avait été mis au concours; à l'issue de la procédure, la commune avait finalement renoncé à nommer un chef d'équipe et avait réparti les tâches entre M. A. _____ et le recourant. Plus tard, en 1999, le recourant était devenu chef d'équipe. Enfin, en 2006, c'est un technicien communal, B. _____, qui a été engagé (sur proposition de la commission de gestion du conseil communal datant 2004); celui-ci est devenu le bras droit de la municipalité et a repris certaines fonctions du recourant. Cet engagement a amené l'autorité intimée à réévaluer son organisation, comme elle l'explique dans sa réponse du 26 novembre 2007: " Du 1^{er} juillet 2006 au 1^{er} novembre 2007, le Secteur technique était dirigé par le technicien communal qui avait directement sous ses ordres de le chef de voirie, qui avait lui-même sous ses ordres quatre collaborateurs à plein temps. Cette structure à trois échelons s'est avérée rapidement inadéquate, dans la mesure où le premier et le deuxième échelons étaient chacun composé d'une seule personne et que la responsabilité de gérer l'équipe technique était devenue diffuse ". L'autorité explique avoir, sur la base de ces constatations, réorganisé le Service technique en supprimant le poste de chef de voirie. Ce service se compose ainsi désormais de quatre collaborateurs à 100% et d'un collaborateur à

60%. Hormis le technicien communal, la réorganisation a par conséquent ramené l'effectif régulier du Secteur technique de 5 à 4,6 ETP. Le poste du recourant (chef de voirie) est décrit comme suit dans le document qu'il a lui-même produit: " Le titulaire du poste est responsable d'organiser, planifier et contrôler le travail de ses collègues subordonnés dans les domaines de la forêt, de la voirie, de la distribution d'eau et l'atelier de maintenance. Il est responsable de la bonne marche, du respect des délais, de la qualité et de la quantité du travail effectué. Rappelle directement au secrétaire municipal pour la partie administrative de son activité; hiérarchiquement au syndic ". Il ressort du même document que outre diverses tâches d'organisation et de supervision, le titulaire du poste devait effectuer du travail en forêt, veiller à la propreté de la commune et avait apparemment certaines activités en relation avec la déchetterie (selon un ajout manuscrit). Le poste du technicien communal est décrit comme suit dans le document produit par l'autorité intimée: "Le poste prévu recouvre les secteurs des bâtiments communaux, du patrimoine, de l'urbanisme, de la police des constructions ainsi que des travaux et entretien des voiries. D'une manière générale, le technicien communal: - gère administrativement les dossiers de la police des constructions, de l'urbanisme, de l'infrastructure générale routière et souterraine ainsi que de l'entretien et de la réfection des bâtiments communaux; - apporte sa contribution à la planification des travaux d'entretien à réaliser sur le territoire communal en collaboration avec l'équipe d'exploitation; - apporte sa contribution technique à la gestion de ces dossiers; - collabore avec le Service Technique Intercommunal [STI] en assumant en particulier le suivi sur le terrain; - coordonne le travail des employés d'exploitation; - informe régulièrement le secrétaire communal et les membres de la Municipalité sur l'évolution des dossiers dont il a la charge". La comparaison du cahier des tâches du recourant et du technicien communal montre qu'il y avait effectivement partiellement double emploi entre ces deux fonctions pour ce qui concernait l'activité d'organisation du travail des employés de la voirie et de transmission des informations et fait apparaître comme fondées les explications de la Municipalité. A cet égard, la suppression du poste de chef de voirie aboutit à une diminution de l'effectif du personnel et correspond à une rationalisation de l'activité communale. Se pose encore la question de savoir si dans le cadre de cette rationalisation, il était logique que ce soit le poste de chef de la voirie plutôt que celui de technicien communal qui soit supprimé. L'autorité intimée motive ce choix de la manière suivante: " le technicien communal a un cahier des charges beaucoup plus large que celui du Chef du Secteur technique [ç] . En particulier, il gère administrativement les dossiers de police de constructions et d'urbanisme, tâches pour lesquelles le recourant n'a aucune compétence. A l'évidence, la formation du recourant ne lui permettrait pas d'occuper la fonction de technicien communal". Ces motifs, apparaissent objectivement fondés et raisonnables. Sur cette base, la suppression du poste de chef du Secteur technique (ou chef de voirie) plutôt que celui du technicien communal se tient dans les limites du pouvoir d'appréciation communal. En tous les cas, on ne saurait considérer qu'on se trouve en présence d'une mesure d'organisation objectivement insoutenable et, par conséquent, arbitraire. Il se pose aussi la question de savoir ce qu'il est advenu des tâches de gestion de la forêt qu'assumait le recourant. La municipalité explique qu'elles ont été déléguées à une entreprise externe, tandis que le recourant conteste cette affirmation et soutient que les travaux forestiers ont toujours été confiés à des entreprises externes. Il ressort ce qui suit du procès-verbal de la séance de municipalité du 12 février 2007: " La Municipalité décide de confier à titre d'essai pour 2007 les travaux généraux à réaliser en forêt à une entreprise tierce [ç]. L'appel d'offres est élargi au-delà des entreprises avec lesquelles la commune a l'habitude de travailler ". Le

tribunal n'a pas de raison de penser que les termes du procès-verbal ne correspondent pas à la réalité et qu'il n'y a pas eu d'externalisation des tâches de gestion de la forêt. Cette affirmation est en outre corroborée par le tableau récapitulatif des travaux effectués par le Service technique, dont il ressort que les heures consacrées au travail en forêt ont considérablement diminué et sont passées de 595.75 en 2006 à 239.95 en 2007. Il faut ainsi partir de l'idée que la commune s'est au moins partiellement déchargée de l'une des principales activités auxquelles le poste du recourant correspondait. Concernant enfin les quelques autres tâches encore assumées par le recourant, à savoir celles consistant à veiller à la propreté de la commune et celles en relation avec la déchetterie, il apparaît qu'elles ne justifiaient pas à elles seules le maintien d'un poste de chef de voirie. Au vu des considérations qui précèdent, il n'y a pas lieu de mettre en doute la réalité de la suppression du poste de chef de la voirie qu'occupait le recourant. Partant, l'art. 10 du statut communal permettait de le licencier, sous réserve que soit également remplie la condition selon laquelle il n'était pas possible de lui trouver dans l'administration communale une autre situation correspondant à ses capacités, question qui sera examinée ci-dessous. Il en découle également que le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient qu'il n'y a eu aucune réorganisation de l'administration communale et que l'on se trouve en présence d'un pur congé repréailles.

E. 5

Le Statut communal prévoyant expressément comme condition de licenciement en cas de suppression de poste le fait qu'il n'est pas possible de trouver à l'intéressé, dans l'administration communale, une autre situation correspondant à ses capacités (art. 10), il y a lieu de contrôler l'application de cette disposition. Concernant l'affirmation du recourant selon laquelle il aurait pu reprendre le poste de technicien communal, le tribunal rejoint l'autorité intimée lorsque celle-ci explique que cela était impossible, d'une part, car la fonction n'était pas vacante et, d'autre part, car la formation du recourant, qui dispose d'un CFC de maçon, ne lui permettrait pas d'occuper ce poste. Ce dernier implique en effet d'assumer des tâches de nature administrative, notamment la gestion des dossiers de police des constructions et d'urbanisme, qui nécessitent des compétences manifestement différentes de celles d'un employé de la voirie effectuant des tâches de terrain. On relève à cet égard que la jurisprudence a déjà eu l'occasion de considérer que, lorsque le statut communal subordonne le licenciement pour suppression de poste à l'impossibilité de trouver un autre poste adéquat pour le fonctionnaire concerné, la commune n'est pas tenue, s'il n'y a pas de poste équivalent dans l'administration communale, de donner au fonctionnaire concerné l'occasion d'acquérir des compétences plus élevées afin d'accéder à un poste de niveau supérieur (GE.1999.0132 du 20 décembre 1999). Le recourant semble encore soutenir qu'un autre poste aurait pu lui être proposé dès lors qu'une personne (C. _____) a été engagée en qualité d'ouvrier temporaire après son départ. A cet égard, le tribunal constate que le recourant a toujours demandé à être réintégré dans sa fonction de chef de la voirie, avec les tâches dont il était chargé précédemment, et que c'est dans ce sens qu'il a formulé ses conclusions. Dans son écriture du 21 janvier 2008, dans laquelle il mentionnait l'engagement de C. _____, le recourant relevait ainsi que la municipalité aurait pu renoncer à étendre les compétences du technicien communal et continuer à lui confier les tâches attribuées à C. _____ dans le domaine de l'entretien des forêts. Il remettait ainsi une nouvelle fois en cause la réorganisation opérée par la municipalité en ce qui concerne la direction de la voirie et la gestion des forêts, sans que l'on puisse en déduire qu'il demandait que le poste de C. _____ lui soit attribué. L'absence d'intérêt du

recourant pour le poste de C._____ a d; ailleurs été relevée par l; autorité intimée dans son courrier daté (apparemment à tort) du 5 novembre 2007, reçu par le tribunal le 25 février 2008, sans que cette affirmation ne suscite de dénégation de sa part. On ne peut dès lors pas reprocher à l'autorité intimée de n; avoir pas proposé le poste occupé temporairement par C._____ au recourant. Au demeurant, même s; il résulte du tableau récapitulatif des travaux effectués par le Service technique en 2007 que C._____ s'est principalement occupé de travaux en forêts, de travaux de voirie, des espaces verts, ainsi que de l'atelier et du matériel, tâches que le recourant, au vu de son expérience et de sa formation professionnelle, aurait été à première vue à même d'assumer, il faut relever qu; il s; agit des tâches subalternes et qui ne représentent qu; une activité à 60%. On peut dès lors fortement douter du caractère adéquat de ce poste pour le recourant. En définitive, il ne peut pas être reproché à l; autorité intimée d; avoir violé l; art. 10 du Statut communal.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent le tribunal à déclarer le recours du 25 octobre 2007 irrecevable, respectivement à rejeter le recours du 12 novembre 2007 et à confirmer la décision de la Municipalité de 2._____ du 22 octobre 2007. Ainsi qu; il est d; usage en matière de contentieux de la fonction publique communale, aucun émolument d; arrêt ne sera perçu et il n; y a pas lieu d; allouer de dépens à l; autorité intimée, quand bien même elle a obtenu gain de cause avec l; assistance d; un conseil. Vu le sort du recours, le recourant n; a pas droit aux dépens requis.

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