

# **VD\_OMNI GE.2009.0067 vom 2. Dezember 2011**

VD Tribunal cantonal, 2011-12-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2009.0067](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2009.0067)

FR: VD\_OMNI GE.2009.0067 du 2 décembre 2011

IT: VD\_OMNI GE.2009.0067 del 2 dicembre 2011

## **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ c/Municipalité de Lausanne | Confirmation du licenciement pour justes motifs d'un employé communal qui, malgré une mise en demeure, n'a pas atteint les objectifs qui lui avaient été fixés. Recours constitutionnel subsidiaire au Tribunal fédéral déclaré irrecevable par arrêt du 7 décembre 2012 (ATF 8C\_62/2012).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Déposé en temps utile, le recours satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### **E. 2**

Après l'audience du 17 novembre 2010, le recourant a requis l'audition de nouveaux témoins, à savoir S. \_\_\_\_\_, engagé comme auxiliaire après son départ, T. \_\_\_\_\_, nouvelle responsable de la communication aux SIL, et U. \_\_\_\_\_, en charge de la gestion des conflits de la Ville de Lausanne. En substance, le recourant entend démontrer ses compétences en comparaison de celles de ses successeurs et étayer la thèse du harcèlement moral dont il prétend avoir fait l'objet. Comme les prestations du recourant sont seules en cause, l'audition de ses successeurs est à cet égard sans pertinence. S'agissant des pressions que prétend avoir subies le recourant, le tribunal s'estime suffisamment renseigné pour se prononcer en toute connaissance de cause.

### **E. 3**

A l'issue de son audition, le fonctionnaire doit être informé de la possibilité de demander la consultation préalable de la Commission paritaire prévue à l'article 75.

### **E. 4**

Le recourant estime que son droit d'être entendu a été violé. Il fait valoir qu'il n'aurait pas dû être entendu par le directeur des SIL, mais par un autre membre de la municipalité, neutre et indépendant. Il ajoute que la procédure a souffert d'autres vices, tels que " des points non prévus soulevés par Monsieur K. \_\_\_\_\_ lors des auditions, ainsi que la production de pièces nouvelles non communiquées au Recourant et ne se trouvant pas dans son dossier administratif." (mémoire de recours du 1 er mai 2009, p. 9). a) L'art. 71. ter al. 2 RPAC prévoit que le licenciement ne peut être prononcé qu'après audition du fonctionnaire par un membre de la municipalité. Le législateur communal n'a pas précisé quel membre de la municipalité doit procéder à l'audition. On ne peut ainsi déterminer, a priori, si ce rôle doit être dévolu au supérieur hiérarchique du fonctionnaire entendu ou, au contraire, à un autre membre de la municipalité. Quoi qu'il en soit, l'audition du recourant par le directeur des

SIL doit être examinée au regard des principes en matière de récusation. Or, c elui qui entend user de son droit de récusation doit le faire immédiatement après avoir pris connaissance du fait qu'il allègue à l'appui de sa demande (art. 10 al. 2 LPA-VD). Sous l'angle de la bonne foi, les prétentions que tirent les parties du droit de récusation s'éteignent par péremption lorsqu'une partie procède en connaissance des faits pouvant justifier une récusation; en effet, l'intéressé accepte ainsi, de manière tacite, que la personne récusable exerce ses fonctions (ATF 134 I 20 consid. 4.3.1 p. 21; 132 II 485 consid. 4.3 p. 496 s.; ATF 1C\_110/2009 du 6 juillet 2009 consid. 2; GE.2010.0013 du 3 février 2011 consid. 4; GE.2008.0070 du 15 mai 2009 consid. 2). Ce n'est que le 3 octobre 2008, en fin d'audition, que le conseil du recourant a fait valoir qu'il n'était pas admissible, au regard de l'art. 71 ter al. 2 RPAC, que le directeur des SIL soit le municipal procédant à l'audition du recourant. Le directeur des SIL avait auparavant déjà entendu le recourant le 3 septembre 2008, sans que celui-ci manifeste son désaccord. Le recourant avait même été averti, le 14 avril 2008, qu'il serait entendu par le directeur des SIL dans une procédure pouvant conduire à son licenciement. Présentée plus de cinq mois après que le recourant a eu connaissance des faits dont il s'est prévalu, la demande de récusation est manifestement tardive. b) S'agissant des éléments sur lesquels le recourant prétend ne pas avoir pu se déterminer, il sied de se reporter aux procès-verbaux des auditions auxquelles il a participé. Le 4 décembre 2007, le recourant, assisté de son conseil, a été entendu par le directeur des SIL. Préalablement, il avait été averti que la procédure pouvait déboucher sur une mise en demeure au sens de l'art. 71 bis RPAC. Pendant l'entretien, Me Junod a affirmé que certaines pièces dont il était question n'avaient pas été versées au dossier. Le directeur des SIL a fixé des objectifs au recourant, ce qui lui était parfaitement loisible de faire, mais a renoncé à une mise en demeure formelle. Une nouvelle séance a été appointée le 10 avril 2008; à cette occasion, le recourant n'a pas prétendu ne pouvoir être en mesure de se déterminer sur les reproches qui lui étaient adressés. Ce n'est qu'après cette seconde audition que le recourant a été mis formellement en demeure. En procédant ainsi, le directeur des SIL a permis au recourant d'exercer pleinement son droit d'être entendu. La réalisation des objectifs fixés au recourant a été discutée au cours de la séance du 3 septembre 2008. Estimant que son client n'avait pas été averti de certains points soulevés au cours de l'entretien, le conseil du recourant a demandé qu'une nouvelle séance soit appointée. Le directeur des SIL a donné suite à cette requête et a permis au recourant de s'exprimer librement un mois plus tard, le 3 octobre 2008. Le recourant a alors pu prendre position sur les reproches qui lui avaient été faits. Ainsi, à deux occasions, le directeur des SIL a accédé aux demandes du recourant en appointant une nouvelle séance. Ce faisant, il lui a permis de s'exprimer en toute connaissance de cause, ce d'autant que le recourant n'a pas prétendu, lors des auditions des 10 avril et 3 octobre 2008 – respectivement avant la mise en demeure formelle et avant que le directeur des SIL recommande à la Municipalité de Lausanne de prononcer le licenciement du recourant – qu'il n'avait pas pu prendre connaissance de toutes les pièces du dossier ou qu'il n'avait pas eu le temps de se déterminer. Le droit d'être entendu du recourant a donc été respecté.

## **E. 5**

juillet 2007, leur demandant de le compléter et de le réactualiser chaque semaine. Comme le relevait cependant le directeur des SIL le 13 juillet 2007, il s'agit cependant d'un instrument essentiellement passif. Selon sa logique d'utilisation, le tableau devait être rempli par les chefs de service, et non par le recourant. Ainsi, les chefs de service définissaient eux-mêmes les sujets nécessitant une communication, la liste des destinataires et les délais dans lequel

le travail devait être accompli. Le recourant ne jouait donc au final qu'un rôle d'exécutant en matière de communication, alors qu'il lui avait été demandé d'être proactif, ce qu'il aurait pu faire par exemple en aidant à déterminer les besoins de communication plutôt que d'attendre que ceux-ci, une fois identifiés, lui soient transmis. Dès lors, on comprend que M. E. \_\_\_\_\_ ait considéré que l'objectif n'était pas atteint. Le troisième objectif, consistant à tenir un planning prospectif de la communication interne et externe, était, selon M. E. \_\_\_\_\_, partiellement atteint, puisque le recourant ne s'était acquitté de cette tâche que depuis le 14 février 2008. Le recourant n'a pas contesté cette appréciation des faits, de sorte qu'on ne peut que retenir, à l'instar de M. E. \_\_\_\_\_, que l'objectif était partiellement atteint. Le quatrième objectif concernait la communication liée à l'ouverture du marché de l'électricité. Selon M. E. \_\_\_\_\_, cet objectif n'était pas atteint, le recourant étant parti en vacances sans avoir rédigé le communiqué qui était attendu de lui. Le recourant avait alors répondu qu'il avait élaboré un projet en octobre 2007, mais que celui-ci n'avait pas convenu et que le travail avait ensuite été confié à J. \_\_\_\_\_. Cet argument, présenté lors de la séance du 10 avril 2008, ne convainc pas. En effet, le recourant avait été averti, le 4 décembre 2007, qu'il devait reprendre en main ce dossier; il ne pouvait donc pas prétendre que cette tâche incombait à un tiers. Par ailleurs, il appartenait au recourant, averti suffisamment à l'avance, de planifier ses vacances de manière à pouvoir s'acquitter du travail qui lui avait été donné. La communication liée au marché de l'électricité avait une importance particulière qui ne pouvait échapper au recourant, dès lors qu'elle était mentionnée parmi l'un des cinq objectifs qui lui avaient été fixés au mois de décembre 2007. C'est donc à raison que le quatrième objectif fixé au recourant n'a pas été considéré comme atteint. Enfin, M. E. \_\_\_\_\_ considérait que le recourant s'était partiellement acquitté de sa dernière tâche, à savoir transmettre un rapport hebdomadaire de ses activités, puisqu'il ne l'avait fait que depuis le 22 février 2008. Le recourant a admis les faits, mais en expliquant les raisons de sa réticence, tenant au fait qu'à son avis, un rapport devait également être utile à son auteur. L'exigence de la remise d'un tel document et ses raisons ont été discutées ci-dessus; la municipalité était fondée à demander au recourant qu'il donne le détail de ses activités. En conséquence, l'appréciation de M. E. \_\_\_\_\_ ne prête pas flanc à la critique. Comme le recourant n'avait atteint qu'un objectif entièrement et deux partiellement, la mise en demeure était justifiée. Le recourant a été entendu le 3 septembre 2008. L'atteinte des objectifs fixés le 14 avril 2008 a été discutée. Comme lors de la séance précédente, il a été constaté que le recourant avait fait preuve du respect attendu envers son chef de service et ses collègues. Le premier objectif était donc atteint. Le deuxième ne l'était pas, selon M. K. \_\_\_\_\_, car le recourant, qui diffusait régulièrement son tableau destiné à recenser les besoins en communication des différents services, ne se montrait pas proactif. Il a été question ci-dessus de cet outil informatique et du fait qu'il ne supposait aucune démarche active du recourant. Il semble, à la lecture du procès-verbal de la séance du 3 septembre 2008, que le recourant ait continué à utiliser cet instrument sans modifier sa façon d'agir, bien qu'il lui ait été signifié à plusieurs reprises (13 juillet 2007, 10 avril 2008) qu'il ne pouvait pas se contenter d'attendre que les différents services lui transmettent leurs besoins en communication. Face à l'absence de changement dans la manière de travailler du recourant, on comprend l'évaluation négative dont il a fait l'objet sur ce point. Le quatrième objectif concernait l'augmentation des tarifs de l'électricité, pour laquelle la loi imposait une publication au 31 août 2008. Selon M. K. \_\_\_\_\_, il n'était clairement pas atteint, le recourant étant parti en vacances sans avoir fourni la moindre proposition ni le moindre texte. Dans ses observations du 31 janvier 2011 (cf. p. 6), le recourant fait valoir qu'il ne

connaissait pas, avant de partir en vacances, le montant exact de l'augmentation, de sorte qu'il n'était pas en mesure de rédiger la communication finale. De l'avis de J. \_\_\_\_\_, entendu lors de l'audience du 17 novembre 2010, il était cependant possible de préparer l'essentiel de la communication et d'insérer, au dernier moment, les chiffres définitifs du tarif de l'électricité. C'est également l'opinion de l'autorité intimée (cf. déterminations du 7 mars 2011, p. 2), qui emporte la conviction du tribunal. Il semble en effet possible de déterminer, avant de connaître précisément une augmentation de tarif, les éléments essentiels de la communication qui doit être faite, à savoir les destinataires, les médias appropriés et le contenu des communiqués, sous réserve de modifications de dernière minute. Le recourant fait encore valoir (cf. observations du 31 janvier 2011, p. 6), comme preuve de son professionnalisme, qu'à son départ des SIL, son solde de vacances était de six semaines. Il est inutile de déterminer ce qu'il en est réellement. En effet, quoi qu'il en soit, le recourant s'est montré malhabile dans la planification de ses vacances ou de son travail à l'approche de celles-ci. Comme relevé ci-dessus, la communication concernant les tarifs de l'électricité revêtait une importance particulière, nécessitant un investissement spécifique de la part du recourant, qui a fait défaut. Enfin, le cinquième objectif, à savoir la transmission d'un rapport concernant les activités du recourant, était considéré comme très partiellement atteint par M. K. \_\_\_\_\_. On ne reviendra pas sur le bien-fondé de cette demande, mais on se contentera de relever qu'une fois encore, le recourant a tardé à s'acquitter de cette tâche, ce qui justifie l'appréciation du chef de service. Les échanges de la séance du 3 octobre 2008 n'appellent pas de commentaires particuliers, dès lors qu'ils se rapportent à des éléments qui ont déjà été discutés. d) En résumé, depuis l'entrée en service du recourant, le 5 janvier 1998, jusqu'à l'entretien d'évaluation annuelle du 1<sup>er</sup> octobre 2007, une certaine incertitude règne quant à la qualité des prestations fournies par le recourant, incertitude due essentiellement aux divergences entre les critiques qui ont été adressées au recourant et les évaluations annuelles positives dont il a fait l'objet. On ne peut pas considérer, comme le fait le recourant, que seules sont pertinentes les notes des entretiens d'évaluation. Elles sont contrebalancées par les autres éléments du dossier, dont il sied de tenir compte. Le point de vue de la municipalité, qui fait fi de ces documents, établis selon elle par complaisance, est également erroné. Les entretiens d'évaluation servent, entre autres, à estimer la qualité des prestations de l'employé; en conséquence, les notes attribuées sont un des éléments qui permettent d'apprécier le travail effectué. Quoi qu'il en soit, cette période n'est pas vraiment déterminante pour juger du bien-fondé de la décision de licenciement. Celle-ci se fonde en effet essentiellement sur les événements des années 2007 et 2008, pendant laquelle des objectifs précis ont été fixés au recourant. La période antérieure est cependant intéressante, car elle offre un éclairage sur les deux dernières années du recourant au sein des SIL. A cet égard, on relève que les reproches faits au recourant lors des séances des 4 décembre 2007, 10 avril, 3 septembre et 3 octobre 2008 ne sont pas nouveaux. Ainsi, le recourant avait déjà été critiqué pour son attitude par M. B. \_\_\_\_\_ le 2 décembre 2003 et par M. E. \_\_\_\_\_ le 14 septembre 2006. Le retard accumulé par le recourant dans le traitement de ses affaires avait été mis en exergue par Mme B. \_\_\_\_\_ le 22 mai 2002 et par M. D. \_\_\_\_\_ les 14 janvier et 10 mai 2004. La qualité du travail du recourant avait fait l'objet de critiques très sévères de la part de Mme B. \_\_\_\_\_ et M. D. \_\_\_\_\_ le 4 octobre 2002, et de M. D. \_\_\_\_\_ le 10 mai 2004. Quant à la quantité de travail fournie, elle avait été estimée insuffisante lors de l'entretien annuel de collaboration du 21 septembre 2001; pour rendre les actions du recourant vérifiables et quantifiables, Mme B. \_\_\_\_\_ et M. D. \_\_\_\_\_ avaient d'ailleurs proposé, le 4 octobre 2002, de ne pas donner au recourant de personnel

sous ses ordres; M. D. \_\_\_\_\_ avait relevé le rendement insuffisant du recourant le 10 mai 2004 et M. E. \_\_\_\_\_ affirmait, le 14 septembre 2006, que le travail du recourant n'avait que peu de visibilité. A la lueur des événements passés, les reproches faits au recourant ne semblent pas surprenants. Dès lors, l'argument du recourant selon lequel son licenciement est essentiellement dû à l'attitude hostile du directeur des SIL à son égard, en raison de leurs opinions politiques divergentes, n'apparaît pas fondé. Si, effectivement, des dispositions ont été prises contre le recourant à l'arrivée du nouveau directeur des SIL, il ne faut pas voir dans celui-ci la source du conflit, mais plutôt le catalyseur d'une situation déjà problématique auparavant. L'avis exprimé par le témoin R. \_\_\_\_\_ lors de l'audience du 17 novembre 2010 ne modifie pas cette appréciation. Selon lui, " il y a[vait] eu des problèmes de compétences et de personnes " (cf. procès-verbal d'audition du 17 novembre 2010); il s'agit cependant d'un avis isolé, provenant d'une personne qui n'avait pas été mandatée pour traiter cette problématique. Par ailleurs, l'hypothèse du conflit de personnes, que le recourant peine à étayer, ne résiste pas à l'examen. On remarque que, systématiquement, les différents chefs de service ou supérieurs du recourant (Mme B. \_\_\_\_\_, M. D. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, M. E. \_\_\_\_\_, M. K. \_\_\_\_\_) ont critiqué son travail, parfois très durement. Ainsi, le problème tient plus aux compétences du recourant qu'à une prétendue hostilité du directeur des SIL envers lui. Les objectifs fixés au recourant lors de sa mise en demeure n'ont clairement pas été atteints. L'appréciation de la municipalité, qui a été discutée ci-dessus, ne prête pas flanc à la critique. Force est de constater que le recourant n'a pas été en mesure de s'acquitter des tâches qui lui avaient été confiées. Son attitude n'est par ailleurs pas exempte de reproches. Le recourant a par exemple intentionnellement refusé de transmettre un rapport sur ses activités, quand bien même cette exigence lui avait été plusieurs fois rappelée. En conséquence, la décision du 25 mars 2009, prononçant le licenciement du recourant, est bien fondée. Il n'est pas nécessaire d'examiner les différentes descriptions dont le poste du recourant a fait l'objet. Même si les parties ont longuement évoqué ces éléments dans leurs écritures, en commentant notamment certains documents ou processus élaborés par le recourant, la décision de licenciement, qui fait suite à une mise en demeure, se justifie par l'incapacité du recourant à atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés. La dernière description de poste du recourant, du 21 décembre 2007, n'a d'ailleurs pas été discutée lors des entretiens qui ont suivi, pas plus que les cinq buts qu'elle mentionne. Enfin, l'argument du recourant selon lequel il manquait de moyens pour s'acquitter de ses tâches ne convainc pas. Pendant les derniers mois de son engagement, soit la période pertinente pour l'examen de la décision litigieuse, le recourant bénéficiait d'un appui de secrétariat, assuré par L. \_\_\_\_\_ pour un taux d'environ 30%. Selon ses déclarations (cf. procès-verbal d'audition du 17 novembre 2010), elle était globalement disponible et n'avait pas dû lui refuser souvent ses services. Le recourant était donc suffisamment secondé. Cela étant, les motifs de son licenciement tiennent en partie seulement à l'insuffisance de ses prestations du point de vue quantitatif. Dans cette optique, l'argument du recourant ne saurait expliquer ses carences et remettre en cause son licenciement.

## **E. 6**

Le recourant a évoqué à plusieurs reprises les modalités de son licenciement, s'offusquant du délai qui lui avait été imparti – deux jours ouvrables dès réception de la décision – pour libérer son bureau. Il n'expose toutefois pas quel moyen de droit il tire de ces faits. Les modalités du licenciement sont sans rapport avec le principe même du licenciement. Quelle que soit la manière dont on les qualifie, il reste que c'est à juste titre que la Municipalité de

Lausanne a prononcé le renvoi du recourant. Par ailleurs, le délai imparti n'est pas sujet à critique. Dès l'instant où l'autorité intimée avait décidé de ne plus recourir aux services du recourant – tout en maintenant son traitement –, il était naturel qu'elle puisse disposer des locaux anciennement occupés celui-ci. En deux jours, le recourant avait amplement le temps de libérer son bureau, de s'acquitter des formalités de départ et de prendre congé de ses collègues.

#### **E. 7**

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Suivant la pratique du tribunal en matière de contentieux de la fonction publique (v. notamment GE.2010.0227 du 1<sup>er</sup> septembre 2011 consid. 4; GE.2006.0180 du 28 juin 2007, consid. 5), il n'est pas perçu d'émolument à la charge du recourant qui succombe, ni alloué de dépens à la collectivité publique qui obtient gain de cause, à moins que l'agent public débouté n'ait agi par témérité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

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