

VD_OMNI GE.2009.0123 vom 30. November 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-11-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2009.0123

FR: VD_OMNI GE.2009.0123 du 30 novembre 2009

IT: VD_OMNI GE.2009.0123 del 30 novembre 2009

Regeste

X. _____ c/Municipalité de Lausanne | Résiliation des rapports de service d'une fonctionnaire communale à l'échéance de son droit au traitement (absence pendant douze mois pour cause de maladie). La faculté de prolonger le droit au traitement "dans des cas particuliers" laisse un large pouvoir d'appréciation à la municipalité. En l'espèce, cette dernière n'a pas abusé de son pouvoir en refusant la prolongation, la prétendue responsabilité de l'employeur dans l'absence de la recourante pour cause de maladie n'étant nullement établie. Rejet du recours

Erwägungen

E. 1

La recourante a exposé dans son recours vouloir faire entendre des témoins au sujet de l'hostilité manifestée à son égard par son supérieur direct. Elle a donc requis implicitement la fixation d'une audience. a) 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) et l'art. 27 al. 2 Cst. VD comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment et celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504; 126 I 15; 124 I 49 et les réf. cit.). En particulier, le droit de faire administrer des preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Le droit d'être entendu découlant de l'article 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429). L'autorité peut donc 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 proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les arrêts cités; 122 V 157 consid. 1d p. 162; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505; cf. également art. 24 al. 2 in fine de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; RSV 173.36]). b) En l'espèce, l'audition de personnes pouvant confirmer, cas échéant, l'hostilité manifestée par le supérieur direct de la recourante à l'égard de cette dernière n'amènerait aucun élément déterminant. Comme on le verra sous chiffre 5 lettre b) ci-dessous, le fait de n'avoir jamais invoqué, avant le dépôt du présent recours, le comportement inadéquat de son supérieur rend cette allégation trop douteuse pour qu'elle soit prise en considération. Dans ces conditions, le tribunal estime disposer des éléments nécessaires pour statuer sans procéder à l'audition de témoins. Quant à l'audition de la recourante, le tribunal estime qu'elle n'est pas non plus nécessaire étant donné que celle-ci a eu l'occasion d'exposer largement ses arguments par le dépôt de deux écritures successives.

E. 2

a) L'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales (art. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes [LC; RSV 175.11]). Selon cette loi, il incombe au Conseil général ou communal de définir le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC), la municipalité ayant la compétence de nommer les fonctionnaires et employés de la commune, de fixer leur traitement et d'exercer le pouvoir disciplinaire (art. 42 ch. 3 LC). La commune est ainsi habilitée à réglementer de manière autonome les rapports de travail qu'elle noue avec ses fonctionnaires et employés. Dans ce cas, la municipalité dispose d'une grande liberté d'appréciation dans l'organisation de son administration, en particulier s'agissant de la création, de la modification et de la suppression des rapports de service nécessaires à son bon fonctionnement. L'exercice de ce pouvoir est limité par les principes constitutionnels régissant le droit administratif, tels que la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATF 108 I b 209; voir aussi TA, arrêt GE.1997.0037 du 29 mai 1997). b) La recourante est au bénéfice du statut de fonctionnaire de la commune depuis le 1^{er} janvier 2000. En cette qualité, elle est soumise au Règlement pour le personnel de l'Administration communale du 11 octobre 1977, approuvé par le Conseil d'Etat en dernier lieu le 16 novembre 2006 (ci-après: RPAC), en application de l'art. 1 RPAC.

E. 3

La recourante invoque tout d'abord une violation de son droit d'être entendue, dans la mesure où la municipalité lui a envoyé une convocation par lettre recommandée le 8 juin 2009 pour une entrevue fixé au 15 juin 2009. Or cet intervalle de 5 jours ouvrables entre la date de l'expédition et le jour de la convocation est inférieur au délai de garde d'un envoi recommandé par la poste. Toujours selon l'intéressée, celle-ci n'a pas ouvert sa case postale avant le 15 juin 2009, dans l'après-midi, et c'est donc seulement après l'heure du rendez-vous avec l'intimée qu'elle a eu connaissance de ce dernier. Elle n'a ainsi pas renoncé à être entendue et affirme que, si elle avait pu se rendre à cet entretien, elle aurait demandé une prolongation de son droit au traitement de douze mois supplémentaires et à être replacée dans une autre fonction de l'administration communale plus en rapport avec ses capacités. a) Comme déjà exposé partiellement ci-dessus, le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé d'être informé de l'ouverture d'une procédure le concernant, celui de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre, ainsi que celui d'obtenir une décision motivée (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16; arrêt TA GE.1999.0051 du 21 novembre 2000). L'art. 29 al. 2 Cst ne définit pas de quelle manière ou sous quelle forme l'intéressé doit pouvoir s'exprimer. A lui seul, il ne confère pas le droit d'être entendu oralement par l'autorité (ATF 125 I 209 consid. 9b p. 219). Au regard de cette disposition, il suffit que chaque intéressé puisse fournir ses explications ou présenter son point de vue verbalement ou par écrit, en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant (ATF 125 I 113 consid. 2a p. 115). Aux termes de l'art. 33 LPA-VD, hormis lorsqu'il y a péril en la demeure, les parties ont le droit d'être entendues avant toute décision les concernant (al. 1). Sauf disposition expresse contraire, elles ne peuvent prétendre être auditionnées par

l'autorité (al. 2). b) En l'espèce, le syndic a invité l'intéressée à un entretien qui aurait dû se dérouler le 15 juin 2009 et dont l'objet portait sur son intention de proposer à la municipalité la résiliation des rapports de service sur la base de l'art. 72bis al. 1 RPAC. Cette audition orale n'a pu avoir lieu en raison de l'absence de la recourante. Cependant, cette dernière a exposé par écrit, dans sa correspondance du 15 juin 2009, quelle était sa position en indiquant qu'elle estimait avoir droit au versement de son traitement pour une année et ne pas comprendre pourquoi il prendrait fin au 22 juin 2009, « même sous déduction des jours dans les trois précédentes années ». Ce n'est que onze jours plus tard, soit selon toute vraisemblance après la réception de cette lettre, que la municipalité a rendu sa décision du 26 juin 2009. A cette occasion, elle a notamment indiqué avoir considéré que la fonctionnaire avait préféré prendre position par écrit sur la fin de son droit au traitement plutôt que de venir exposer son point de vue oralement. Cette interprétation de l'absence de l'intéressée au rendez-vous du 15 juin 2009 était parfaitement justifiée dans la mesure où l'attention de la recourante avait expressément été attirée le 8 juin 2009 sur les conséquences qui seraient tirées de cette éventuelle absence. On relèvera au surplus que le comportement de X._____ ne paraît pas être à l'abri de tout reproche. Tout d'abord, si la recourante souhaitait absolument être entendue de vive voix, le respect du principe de la bonne foi, qui s'impose autant à l'administration qu'à l'administré (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, p. 428, arrêts FO.2007.0014 du 15 avril 2008, AC.2008.0084 du 27 novembre 2008 et PS.2008.0055 du 18 mai 2009) aurait dû l'amener à expliquer immédiatement, soit à tout le moins dans son courrier du 15 juin 2009 déjà – on relèvera que la recourante aurait aussi pu téléphoner pour obtenir au plus vite un nouvel entretien –, les raisons pour lesquelles elle n'avait pu se présenter au rendez-vous, à en demander la fixation d'un nouveau pour pouvoir s'exprimer, ou à requérir, également dans cette lettre déjà, non seulement la prolongation du versement de son salaire pendant une année supplémentaire mais également son déplacement dans un autre poste. Or la recourante s'est limitée à produire un nouveau certificat médical et à demander la prolongation de son droit au salaire. Dans ces circonstances, la municipalité avait de bonnes raisons de déduire de ce courrier que l'intéressée avait renoncé à une audition et préférait faire valoir son point de vue par écrit. Dans ces conditions, le tribunal estime que la recourante a eu la possibilité de s'exprimer avant qu'une décision ne soit prise à son égard de sorte que son grief sur ce point doit être écarté. Cette constatation permet au tribunal de se dispenser d'examiner si l'exclusion de l'obligation d'entendre le fonctionnaire avant la résiliation des rapports de service à l'échéance du droit au traitement selon l'art. 45 RPAC (cf. art. 72bis al. 1 dernière phrase RPAC cité en chiffre 6 lettre a) ci-dessous) est conforme au principe du droit d'être entendu tel que décrit ci-dessus sous chiffre 2.

E. 4

Contrairement à ce qu'elle exposait dans sa lettre du 15 juin 2009, la recourante ne conteste plus dans son recours avoir épuisé son droit au traitement au sens de l'art. 45 al. 1 let b RPAC. En procédure administrative, l'objet du litige est défini par les conclusions des parties, lesquelles lient l'autorité de recours (v. à ce sujet ATF paru à la RDAF 1998 I, p. 263). Cela étant, le grief susmentionné ne faisant pas l'objet d'une conclusion, il ne sera pas examiné dans le cadre du présent arrêt.

E. 5

L'intéressée critique ensuite le refus de la municipalité de prolonger pendant douze mois supplémentaires son droit au traitement au-delà du 30 juin 2009. a) Aux termes de l'art.

72bis al. 1 RPAC, « Les rapports de service du fonctionnaire sont résiliés à l'échéance du droit au traitement selon l'art. 45. La procédure prévue à l'art. 71 n'est pas applicable ». L'art. 71 RPAC prévoit ce qui suit: « Lorsqu'une enquête administrative est ouverte à son encontre, les faits incriminés sont portés par écrit à la connaissance du fonctionnaire, le cas échéant, avec pièces à l'appui. Dès l'ouverture de l'enquête, l'intéressé doit être informé de son droit d'être assisté conformément à l'art. 56 RPAC. L'audition fait l'objet d'un procès-verbal écrit, lequel est contresigné par l'intéressé qui en reçoit un exemplaire; ce document indique clairement les suites qui seront données à l'enquête ». Selon l'art. 45 al. 1 RPAC, « 1 En cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident, le fonctionnaire a droit: a) (...) b) à son traitement entier pendant douze mois d'absence dès la deuxième année. Dans des cas particuliers, la Municipalité peut accorder cette prestation pendant douze mois supplémentaires au plus ». Appelé à interpréter l'art. 45 RPAC (dans sa teneur du 29 novembre 1995) prévoyant à son alinéa 8 que dans des cas exceptionnels et particulièrement dignes d'intérêt, la municipalité pouvait aller au-delà d'un traitement entier pendant douze mois d'absence dès la deuxième année d'activité, le Tribunal administratif (la Cour de droit administratif et public [CDAP] depuis le 1^{er} janvier 2008) a déjà jugé que l'octroi ou le refus d'une prolongation du droit au traitement au-delà de douze mois d'absence se situait dans la sphère du pouvoir discrétionnaire de l'autorité intimée, qui devait examiner dans chaque cas particulier s'il était opportun de prendre ou non une telle décision. Il s'agissait d'une question d'opportunité de la décision attaquée qui échappait à l'examen du Tribunal administratif faute de loi spéciale (art. 36 let. c aLJPA, actuellement art. 98 LPA-VD). Une telle décision entrait dans la sphère d'autonomie communale dans l'organisation de l'administration (art. 2 LC). Si l'art. 45 al. 8 RPAC permettait à la municipalité de prolonger le droit au traitement en présence d'un cas exceptionnel et particulièrement digne d'intérêt, cette disposition légale ne pouvait pour autant l'y contraindre, dès lors que sa décision était conforme au but visé par cette disposition et ne lésait pas les principes constitutionnels garantis à l'administré (arrêt GE.1997.0037 du 29 mai 1997). De telles considérations ont été jugées comme demeurant pleinement valables sous l'empire de la nouvelle réglementation (arrêts GE.2005.0094 du 7 août 2006 et GE.2008.0090 du 29 avril 2009). On précisera encore que l'art. 45 al. 2 let b deuxième phrase RPAC constitue une « Kann-Vorschrift », laissant à la municipalité un pouvoir discrétionnaire pour décider librement si la prolongation du droit au traitement est opportune ou pas. Compte tenu de cette marge d'appréciation reconnue à l'autorité, seul un abus de pouvoir ou une décision manifestement arbitraire pourrait être valablement remise en cause (art. 98 LPA-VD). b) En l'espèce, la recourante fait valoir que la dégradation de son état de santé et l'incapacité de travail qui en est résultée seraient entièrement dues aux relations conflictuelles qu'elle a entretenues depuis février 2006 avec son supérieur direct, Z._____. Elle ajoute que, pendant de nombreuses années, soit de 1999 à 2006, elle a toujours donné entière satisfaction à son employeur jusqu'à ce qu'elle doive faire face à des difficultés financières. Point n'est besoin cependant d'examiner plus avant cette question. Il suffit de constater que la recourante a été régulièrement absente de son travail pour cause de maladie depuis novembre 2005, soit avant la survenance de ses prétendus problèmes relationnels avec son supérieur, d'une part, et qu'une procédure tendant au licenciement pour justes motifs avait été introduite en 2005, soit également avant l'apparition des problèmes susmentionnés, d'autre part. Au surplus, la municipalité avait déjà décidé de se séparer d'elle (tant en raison de sa situation financière incompatible avec les exigences de son poste que de la conversion de ses amendes en peine privative de liberté), l'avait suspendue avec

effet immédiat et licenciée le 20 novembre 2008. Lors de son entretien préalable avec le syndic le 3 novembre 2008, l'intéressée avait non seulement reconnu le bien-fondé des reproches formulés à son encontre et admis que, selon les règles de la bonne foi, la poursuite des rapports de travail ne pouvaient être exigée, mais elle n'avait encore fait qu'une seule remarque au sujet de l'attitude de son supérieur, lui reprochant uniquement de lui « attribue [r] automatiquement toutes les fautes même dans les cas où [elle n'avait] strictement rien fait ». Or il lui aurait été loisible de saisir cette occasion pour parler de manière précise et détaillée des difficultés subies, selon elle, depuis plus de deux ans. Son quasi silence à ce sujet est incompréhensible, d'autant plus que l'objet de l'entretien revêtait une importance capitale puisqu'il s'agissait de son licenciement pour justes motifs. Si, comme on pourrait éventuellement l'imaginer, la recourante n'a peut-être pas osé formuler ses griefs devant le syndic, elle aurait dû en revanche accepter de s'adresser à la Commission paritaire (art. 75 RPAC), droit dont le syndic lui a expressément signalé l'existence en fin d'entretien. Ici encore, en refusant cette procédure, au cours de laquelle elle aurait eu la faculté d'exposer ses critiques concernant son chef, la recourante s'est comporté de manière ambiguë. On ne comprend pas non plus les raisons pour lesquelles elle n'a jamais recouru aux services de la déléguée à l'égalité et à la qualité de vie au travail de la commune, laquelle aurait pu l'aider dans ses problèmes de relation personnelle avec son supérieur. Cela étant, faute d'avoir été véritablement invoquées avant le dépôt du recours, les allégations de la recourante quant à l'existence d'un harcèlement de son supérieur hiérarchique ne sauraient être retenues. En réalité, tout porte à croire que ce n'est que pour tenter d'obtenir le versement de son traitement au-delà du 30 juin 2009 que l'intéressée a choisi de donner aujourd'hui une version des faits inexacte, qui ne repose sur rien de concret. Il ressort au contraire du dossier que la municipalité s'est montrée plutôt compréhensive et patiente avec la recourante en dépit de ses nombreux problèmes financiers. On en veut notamment pour preuve le fait qu'elle a accepté, en novembre 2008, de surseoir au licenciement pour justes motifs durant la maladie de l'intéressée alors même que l'art. 336c CO ne s'applique pas au fonctionnaire, qui est seulement soumis au RPAC en vertu des art. 6 CC et 342 CO (ATF 124 II 53). En définitive, la prétendue responsabilité de l'employeur dans l'absence pour cause de maladie de la recourante n'est pas établie. Il n'y a dès lors pas lieu de déterminer si cette responsabilité serait constitutive d'un « cas particulier » au sens de l'art. 45 al. 1 let. b in fine RPAC permettant à la municipalité de prolonger le paiement du salaire après l'échéance du droit au traitement en cas de maladie. Par ailleurs, le dossier ne révèle aucun autre élément de nature à considérer la situation de la recourante comme particulière.

E. 6

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, la municipalité n'a commis ni un abus ni un excès de son très large pouvoir d'appréciation en ne prolongeant pas le traitement entier de la recourante pendant douze mois supplémentaires en application de la disposition susmentionnée. Sur ce point, la décision attaquée est également conforme notamment au principe d'égalité au sens de l'art. 8 Cst, du moment que la recourante n'a ni allégué ni établi, ni même rendu vraisemblable que l'autorité intimée aurait appliqué l'art. 45 al. 1 let. b in fine RPAC de manière plus généreuse à l'égard d'autres agents publics se trouvant dans la même situation qu'elle.

E. 7

La recourante estime enfin que la municipalité aurait dû la déplacer dans une autre fonction plus en rapport avec ses capacités, comme le permet l'art. 72bis al. 2 RPAC, aux termes duquel: « Le fonctionnaire qui n'est plus à même d'occuper la fonction pour laquelle il a été nommé peut être déplacé dans une autre en rapport avec ses capacités. Le traitement est celui de la nouvelle fonction ». Si l'objet du litige est défini par les conclusions contenues dans le pourvoi, le recourant ne peut prendre de conclusions qui sortent du cadre de la décision attaquée. Seules les prétentions tranchées par la décision dans son dispositif pourront être réexaminées (Pierre Moor, op. cit., vol. II, Berne 2002, p. 675). L'objet du litige est ainsi circonscrit par la décision attaquée, à quoi s'ajoutent les questions qui ont été soulevées par les parties, mais que la décision aurait omis de trancher; cela s'explique par le fait que l'autorité de recours ne peut contrôler que ce qui a été préalablement décidé ou qui aurait dû l'être. Dès lors, le tribunal ne saurait se saisir de conclusions que l'instance précédente n'aurait pas été amenée, préalablement, à trancher (arrêt AC.1998.0065 du 10 décembre 1998 consid. 1c). Il en résulte que la conclusion de l'intéressée tendant à son déplacement dans une autre fonction en rapport avec ses capacités ne sera pas examinée par l'autorité de céans. On relèvera néanmoins, par surabondance, que cette conclusion est en contradiction avec celle tendant au versement de son salaire au-delà d'un an. En effet, soit la recourante requiert la prolongation de son droit au traitement au sens de l'art. 45 al. 1 let b RPAC, ce qui implique qu'elle n'est toujours pas en mesure de travailler pour cause de maladie ou d'accident au-delà du 30 juin 2009, soit elle requiert le déplacement dans une autre fonction, ce qui implique qu'elle est à nouveau en état de travailler. Quoiqu'il en soit, la disposition précitée ne fixe à nouveau aucune obligation pour l'autorité intimée de déplacer le fonctionnaire dans le cas envisagé. Il s'agit, comme pour l'art. 45 al. 1 let b in fine RPAC, d'une faculté dont dispose la municipalité et dont l'application fait partie de sa sphère de pouvoir discrétionnaire. Dans le cas présent, on ne peut que s'étonner à nouveau de l'attitude de la recourante lors de son audition du 3 novembre 2008, au cours de laquelle elle a admis un licenciement pour justes motifs sans évoquer en aucune manière son désir d'un déplacement dans un autre poste, par rapport à sa demande d'aujourd'hui dans ce sens. La recourante n'a d'ailleurs pas démontré que son état de santé lui permettait de reprendre durablement une activité professionnelle, à supposer même qu'il existe une place d'employée de bureau qualifiée au sein d'un autre service de l'administration communale. Pour sa part, l'autorité intimée expose dans ses écritures complémentaires du 28 octobre 2008 avoir tenté, à plusieurs reprises mais sans succès, de trouver une autre fonction pour l'intéressée. Cette dernière ne s'est pas déterminée sur ce point, ce qui laisse également à penser que l'affirmation de la municipalité est exacte.

E. 8

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Succombant, la recourante doit en principe supporter les frais (art. 49 al. 1 LPA-VD). Conformément à la pratique du tribunal en matière de licenciement (non fautif) des fonctionnaires communaux, il y a toutefois lieu de rendre le présent arrêt sans frais (art. 50 LPA-VD). La recourante n'a enfin pas droit à des dépens (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).