

# **VD\_OMNI GE.2012.0047 vom 27. November 2012**

VD Tribunal cantonal, 2012-11-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2012.0047](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2012.0047)

FR: VD\_OMNI GE.2012.0047 du 27 novembre 2012

IT: VD\_OMNI GE.2012.0047 del 27 novembre 2012

## **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ c/Service du personnel p.a. Municipalité de Lausanne | Confirmation du licenciement d'une fonctionnaire communale dont les prestations ne répondaient pas aux exigences du poste et qui, malgré plusieurs entretiens d'appréciation et une mise en demeure, n'a pas été en mesure d'atteindre les objectifs d'amélioration des prestations qui lui ont été assignés. Il n'était dès lors plus possible d'exiger de la municipalité que les rapports de service se poursuivent plus longtemps et ce motif objectif était suffisant pour engager une procédure de licenciement.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

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 régler 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, l'interdiction de l'arbitraire (ATF 108 I b 209; voir aussi arrêt GE.1997.0037 du 29 mai 1997).

### **E. 2**

S'il n'est pas possible de trouver dans l'administration un autre poste, l'intéressé est licencié moyennant un préavis donné au moins six mois à l'avance pour la fin d'un mois. Dans ce cas, l'intéressé, excepté les auxiliaires, a droit à une indemnité égale à : - trois mois de traitement si les rapports de travail ont duré moins de cinq ans ; - cinq mois si les rapports de travail ont duré plus de cinq ans, mais moins de huit ans ; - six mois au-delà. En outre, il est alloué une indemnité supplémentaire égale à deux mois de salaire dès 50 ans révolus, de six mois dès 55 ans révolus, avant l'échéance du délai de résiliation du contrat.

### **E. 3**

Si l'intéressé refuse le poste proposé, il est licencié moyennant un préavis donné au moins 6 mois à l'avance pour la fin d'un mois et a droit à une indemnité égale à deux mois de traitement dès 50 ans révolus, de six mois dès 55 ans révolus ;

#### E. 4

La commission paritaire a estimé, en substance, que le poste proposé à la recourante au service d'architecture correspondait bien à sa formation, mais pas à ses capacités. L'autorité intimée conteste cette analyse; elle rappelle à cet égard que la recourante a été transférée dans ce dernier service, conformément à l'art. 18 RPAC, à teneur duquel: 1 Lorsque l'intérêt de l'administration le justifie, le fonctionnaire peut être déplacé ou chargé de travaux étrangers à sa fonction. Cette mesure ne peut être prise qu'après l'audition du fonctionnaire ou de son représentant légal. 2 Son traitement de base ne doit en subir aucune réduction. a) On gardera à l'esprit que, jusqu'au 31 décembre 2008, la recourante collaborait au service du cadastre, d'abord comme secrétaire, puis comme opératrice de gestion documentaire. Il est établi que, de manière globale, elle a donné entière satisfaction à ses supérieurs à ce poste. Le certificat de travail intermédiaire élogieux qui lui a été délivré le 24 août 2009 est à cet égard dénué de toute ambiguïté. A la suite d'une réorganisation, le poste qu'occupait la recourante, devenu surnuméraire en raison d'une diminution du volume de travail, due à l'évolution de la numérisation, a bien été supprimé, ce que Z. \_\_\_\_\_, chef du service de la coordination et du cadastre, a confirmé à la barre. Lors de son audition, ce témoin a expliqué qu'avec le transfert de la recourante, son service avait perdu un poste. On rappelle sur ce point que le fonctionnaire concerné n'a en principe aucun droit au maintien du poste (Haenni, op. cit. p. 428; Moor, op. cit., n° 5.4.2.4). On retiendra dès lors que l'autorité intimée a fait application en l'occurrence de l'art. 69 al. 1 RPAC et a offert à la recourante un autre poste, avec garantie de l'ancien traitement, puisqu'elle lui a proposé un transfert au service d'architecture. La recourante n'a pas refusé ce poste de secrétaire, quand bien même il impliquait des tâches de secrétariat qu'elle n'avait pas à accomplir dans sa fonction précédente. Il est vrai que son refus aurait contraint sa hiérarchie à trouver d'autres solutions; à supposer que celles-ci ne puissent être trouvées, cela eût plus que vraisemblablement entraîné son licenciement, puisque Z. \_\_\_\_\_ a confirmé que son poste au service du cadastre aurait été supprimé. La recourante aurait dû être licenciée aux conditions de l'art. 69 al. 2, 1<sup>ère</sup> phrase, RPAC, soit moyennant un préavis donné au moins six mois à l'avance pour la fin d'un mois. En sus, la recourante dont les rapports de travail entraient dans leur sixième année et qui était âgée de 53 ans, pouvait prétendre à une indemnité globale équivalente à sept mois de salaire (cf. art. 69 al. 2, 2<sup>ème</sup> phrase, et 3 RPAC) . b) L'art. 69 al. 4 RPAC précise cependant que « le poste offert à l'intéressé doit correspondre à sa formation et ses capacités ». De l'avis de la commission paritaire, cette dernière condition n'a pas été remplie en l'occurrence, dès lors que le nouveau poste offert à la recourante ne correspondait pas, selon cette autorité, à ses capacités. Les deux fonctions étaient en effet différentes; le poste au service d'architecture exigeait au demeurant de la recourante des prestations de secrétariat que celle-ci n'avait plus exercées depuis plusieurs années et en outre, des initiatives qu'elle n'avait jamais prises dans ses emplois précédents. L'autorité intimée, qui n'est de toute façon pas liée par le préavis de la commission paritaire, ne se prononce pas sur cette question. Pour elle, cette exigence ne pouvait plus entrer en ligne de compte, dès lors que la procédure de transfert de l'art. 69 RPAC avait pris fin par l'acceptation de la recourante de ses nouvelles fonctions. Il est pourtant difficile en l'occurrence de parler, comme le fait la Municipalité, d'un véritable choix de la recourante d'accepter ou de refuser son transfert. La Municipalité perd de vue que la recourante entrait dans sa cinquante-quatrième année lorsque son poste a été supprimé. Il lui aurait sans doute été difficile de trouver ailleurs un emploi similaire correspondant à ses aptitudes, ce d'autant plus qu'elle n'est pas en très bonne santé. On peut comprendre, dans ces

conditions, qu'elle ait accepté ce transfert. Il est vrai en outre que la recourante occupait son nouveau poste depuis plus de trois ans, avant d'être licenciée. Mais, dès l'instant où il est établi que, globalement, la recourante a donné satisfaction à la Ville de Lausanne jusqu'à fin 2008 et plus du tout après, il s'agit là de la démonstration que ce nouveau poste n'était pas adapté à ses capacités, comme l'a justement relevé la Commission paritaire. La recourante l'a toujours soutenu; elle n'a pas été favorablement accueillie au service d'architecture. Il n'est pas exclu que ses supérieures, contraintes et forcées d'accepter ce transfert interne, n'aient pas considéré l'arrivée de la recourante au service d'architecture sous les meilleurs auspices. Quoi qu'il en soit, et cela paraît important, les supérieures de la recourante ont du reste elles-mêmes relevé que ses lacunes n'étaient pas dues à un manque d'engagement ou à un désintérêt de sa part pour son poste au service d'architecture. Il s'agit clairement ici d'une question d'aptitude professionnelle de l'intéressée à exercer ces nouvelles fonctions. c) Cela étant, on rappelle que la recourante a été transférée au service d'architecture à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, avec un délai de probation de quatre mois. Il s'agit là d'un délai d'usage, durant lequel tant la recourante que les responsables du service en question auraient pu annoncer que ce transfert ne leur convenait pas. A cet égard, B. \_\_\_\_\_, qui fut sa «marraine» au sein dudit service, a très vite constaté les lacunes de base de la recourante dans l'exercice de ses nouvelles fonctions. Or, les responsables du service d'architecture n'ont pas réagi dans le délai de probation. Dès lors, on pourrait reprocher en quelque sorte à l'autorité intimée d'avoir tardé à prendre les mesures qui s'imposaient en proposant un autre poste, mieux adapté, à la recourante. Cela l'aurait privée de la faculté de licencier l'intéressée, tant et aussi longtemps qu'elle n'aurait pas été en mesure de lui proposer un autre poste correspondant à sa formation et à ses capacités, comme la recourante le réclame. De l'autre côté, l'autorité intimée aurait pu, à ce moment-là également, faire application de l'art. 69 al. 2 et 3 RPAC et mettre un terme aux rapports de service la liant avec la recourante, moyennant un préavis donné six mois à l'avance et verser en sus à la recourante une indemnité équivalant à sept mois de salaire, comme on l'a vu ci-dessous sous a). En lieu et place, les rapports de service se sont poursuivis. Sans doute, on peut s'interroger sur les raisons qui ont incité l'administration, en sa qualité d'employeur, à transférer un fonctionnaire dans un poste non adapté à ses capacités et à l'y maintenir, en dépit des réserves légitimes que suscitaient ses prestations. Comme l'ont observé à juste titre les représentants de l'autorité intimée en audience, le service d'architecture n'ayant pas fait usage du délai de probation, cela a accru d'autant les chances de la recourante de donner satisfaction à ses supérieurs dans le cadre de ses nouvelles fonctions. En outre, les rapports de service ont duré jusqu'au 31 mai 2012, de sorte que la recourante a perçu son salaire durant trois ans et cinq mois. Si l'autorité intimée avait fait usage de la disposition précitée à l'issue de la période probatoire, les prétentions salariales de la recourante auraient été limitées à treize mois, auxquels se seraient ajoutés les quatre premiers mois de salaire perçu. La situation de la recourante n'a certainement pas été péjorée du fait qu'il ait été renoncé à faire application dans le cas d'espèce de l'art. 69 RPAC.

## **E. 5**

S'agissant du fond, la recourante conteste l'ensemble des motifs à l'appui desquels l'autorité intimée a décidé de son licenciement. On rappelle qu'à l'appui de sa décision, l'autorité intimée a invoqué les motifs suivants: - de graves lacunes du point de vue des connaissances du métier ainsi que des compétences sociales; - une dactylographie et une rédaction incertaines (erreurs d'orthographe, rendus imprécis et peu soignés); - un rythme

de travail lent pour l'exécution de toutes les tâches de secrétariat, même les plus courantes; - un manque d'organisation prévisionnelle (communication très difficile et pas spontanée sur ses absences, difficulté de faire part des problèmes rencontrés pour trouver une solution) et des absences répétées et annoncées ni à sa cheffe de service, ni à ses collègues, rendant très difficile l'organisation des remplacements; - une violation répétée du devoir d'obéissance en méprisant des tâches professionnelles au profit d'obligations privées; - une grande difficulté à nouer les contacts minimaux nécessaires au bon fonctionnement d'une équipe. a) A l'issue de l'instruction, le Tribunal tient ces motifs pour objectivement établis. La recourante est titulaire, notamment, d'un certificat fédéral de capacité d'employée de commerce. Or, lors de son audition, B.\_\_\_\_\_ a confirmé que les prestations de la recourante n'étaient pas à la hauteur de ce qui pouvait être attendu de la part d'une secrétaire, ajoutant avoir très vite constaté chez elle des lacunes de base. Des déclarations de G.\_\_\_\_\_, qui a remplacé A.\_\_\_\_\_, supérieure hiérarchique de la recourante au service d'architecture, pendant son congé maternité, a confirmé qu'il était nécessaire de superviser de façon assez régulière la correspondance rédigée par celle-ci. La recourante se voyait confier un certain nombre de tâches par H.\_\_\_\_\_; or, ce dernier a constaté beaucoup d'erreurs d'inattention dans les tâches répétitives, surtout au début de son activité au service d'architecture. On retire en outre des auditions de H.\_\_\_\_\_ et G.\_\_\_\_\_ que la recourante s'avérait incapable d'effectuer des tâches plus complexes, impliquant de rédiger des courriers sur la base de notes prises par les inspecteurs du service, en raison d'un manque d'esprit d'initiative et ce, à l'inverse des autres secrétaires. En raison des difficultés compréhensibles que la recourante éprouvait avec son nouvel environnement professionnel, ses supérieurs l'ont inscrite à deux séminaires au printemps et à l'automne 2009. Durant le premier entretien d'appréciation que la recourante a eu avec A.\_\_\_\_\_, le 29 octobre 2009, ces difficultés ont été mises en évidence, alors que la recourante travaillait tout de même à temps complet depuis quatre mois. Elle a du reste suivi un troisième séminaire, en novembre 2009. Il ressort toutefois de l'entretien d'appréciation du 17 décembre 2009 que les lacunes constatées initialement subsistaient et n'avaient toujours pas été comblées. b) Deux objectifs ont dès lors été fixés à la recourante pour l'année 2010: assurer le fonctionnement du secrétariat à quatre collaborateurs, d'une part, améliorer l'écrit et les délais, d'autre part. De l'audition de B.\_\_\_\_\_, il ressort cependant que les prestations de la recourante ne se sont pas améliorées par la suite, si ce n'est au niveau de la communication; pour l'essentiel, elles sont constamment demeurées insuffisantes. On retire de l'entretien d'appréciation du 15 novembre 2010 que les objectifs fixés n'avaient pas été atteints par la recourante et que, globalement, la prestation de travail fournie par celle-ci s'avérait toujours insuffisante. Il est vrai, cela étant, que la recourante, victime d'un accident, s'est trouvée en incapacité complète de travailler du 16 juillet au 31 octobre 2010. Cette évaluation a donc porté au total sur une période de huit mois et demi durant laquelle la recourante disposait d'une pleine et entière capacité de travail. Cette période était au demeurant suffisante à la recourante pour améliorer ses prestations et à sa supérieure, pour évaluer celles-ci. Du reste, la recourante n'a, jusque là, guère contesté les réserves que ses prestations ont suscitées chez ses supérieurs; force est du reste de constater sur ce point le manque de réaction de sa part. Au contraire, lors des entretiens des 17 décembre 2009 et 15 novembre 2010, elle s'est dite satisfaite du poste occupé. C'est seulement le 14 décembre 2010, au cours de l'entretien mis sur pied par C.\_\_\_\_\_, chef de service, en vue d'une éventuelle mise en demeure, que la recourante a fait part pour la première fois des difficultés qu'elle rencontrait dans l'exercice de ses nouvelles fonctions. Il n'en demeure

pas moins qu'à cette date, la recourante ne parvenait toujours pas à assurer des prestations de secrétariat de qualité, lors même que cela représentait, à teneur du cahier des charges de sa fonction, 60% de son temps de travail. C.\_\_\_\_\_ et A.\_\_\_\_\_ lui ont rappelé à cet égard que cette tâche impliquait la rédaction de courriers prêts à l'envoi, sans que des corrections s'avèrent nécessaires, comme cela était généralement le cas à teneur des pièces produites par l'autorité intimée. c) Le 27 janvier 2011, la recourante a été mise en demeure d'améliorer de façon radicale la qualité de ses prestations d'ici la fin du mois d'avril 2011. Cinq objectifs lui ont été fixés à cet effet par ses supérieurs: prestations de secrétariat de qualité, respect des délais, travail administratif de qualité, amélioration de la communication envers les collègues et la hiérarchie, améliorer des contacts nécessaires au bon fonctionnement de l'équipe, respect du devoir d'obéissance. La recourante travaillait à mi-temps à cette époque; c'est seulement depuis le 1<sup>er</sup> mars 2011 qu'elle a recouvré une capacité pleine et entière. Or, il s'est avéré au cours de l'entretien du 26 mai 2011 que, si le troisième objectif avait partiellement été atteint, les trois derniers l'avaient été en totalité. En revanche, les deux premiers objectifs, à savoir les plus importants et les plus significatifs pour une secrétaire, n'étaient toujours pas atteints. Il a ainsi été mis en évidence qu'il avait fallu quatre jours à la recourante au début du mois de mai 2011 pour rédiger un projet de procès-verbal dont le contenu, rempli de fautes d'orthographe, était par ailleurs inutilisable. La recourante a, certes, connu des problèmes de santé, ce qui a occasionné de longues périodes d'incapacité de travail. Dès cet instant toutefois, il devenait évident pour l'autorité intimée qu'au vu de ses lacunes professionnelles, la recourante ne parviendrait pas à améliorer la qualité de ses prestations au service d'architecture, toujours qualifiées globalement d'insuffisantes. Il n'était dès lors plus possible d'exiger de l'autorité intimée que les rapports de service se poursuivent plus longtemps. Ce motif objectif était suffisant pour engager une procédure de licenciement à l'encontre de la recourante (cf. Haenni, op. cit., p. 419).

## **E. 6**

Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent le Tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. Suivant sa pratique en matière de contentieux de la fonction publique (v. notamment arrêts GE.2010.0227 du 1<sup>er</sup> septembre 2011, consid. 4; GE.2006.0180 du 28 juin 2007, consid. 5), le Tribunal ne mettra pas d'émolument à la charge de la recourante, bien que celle-ci succombât. Il n'est pas non plus alloué de dépens à la collectivité publique, celle-ci ayant obtenu gain de cause sans l'assistance d'un avocat (art. 52 al. 2 et 56 al. 3 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD; RSV 173.36).

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