

VD_OMNI GE.2016.0100 vom 14. September 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-09-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2016.0100

FR: VD_OMNI GE.2016.0100 du 14 septembre 2016

IT: VD_OMNI GE.2016.0100 del 14 settembre 2016

Regeste

A. _____/Municipalité de Prilly | Licenciement d'un employé communal. Question de la compétence de la CDAP: distinction entre, d'une part, une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD concernant un fonctionnaire (dont les rapports de travail sont fondés sur une décision unilatérale et un statut du personnel) et, d'autre part, la résiliation d'un contrat de travail de droit privé ou administratif. En l'espèce, l'analyse du règlement communal amène à retenir la deuxième hypothèse, qui exclut la compétence de la CDAP. Recours irrecevable.

Erwägungen

E. 1

ch. 9 LC). Les communes peuvent adopter un régime définissant un statut de "fonctionnaire", pour le personnel engagé par la collectivité à titre permanent à un poste durable. L'acte d'engagement du fonctionnaire est une décision, la nomination étant un acte unilatéral soumis à l'accord de l'intéressé. La décision soumet le fonctionnaire nommé aux normes générales régissant la fonction publique et elle a pour objet de rendre applicable un statut (à propos de ce régime, cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 207, 210). Pour que ce statut, avec procédure de nomination, soit appliqué, il faut que la commune ait adopté une réglementation (statut de la fonction publique communale) fixant les conditions de nomination du fonctionnaire, ses droits et ses obligations, ainsi que la procédure disciplinaire et les conditions de révocation de la décision de nomination (arrêt GE.2008.0172 précité, consid. 2b). En définissant le statut des collaborateurs communaux en application de l'art. 4 al. 1 ch. 9 LC, le conseil communal ou général peut aussi prévoir un engagement par voie contractuelle. L'art. 42 ch.

E. 4

LC, aux termes duquel font partie des attributions des municipalités " la nomination des collaborateurs et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire", n'empêche pas les communes d'adopter pour leurs agents le régime du contrat de travail individuel, de droit privé ou de droit administratif (cf. arrêt GE.2012.0140 du 19 février 2013, consid. 3b). Même lorsqu'elle choisit le régime contractuel, la commune peut adopter un règlement précisant certaines modalités pour les rapports de travail, dans le cadre général fixé par les dispositions précitées de la loi sur les communes. c) Dans le cas particulier, la contestation porte sur la fin des rapports de travail, signifiée au recourant le 9 juin 2016 par la municipalité. Il faut déterminer si cette lettre est une décision, au sens de l'art. 3 LPA-VD, susceptible d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Ces rapports de travail avaient débuté le 1 er juin 2009, sur la base d'une lettre de la municipalité au recourant, contresignée par lui, indiquant que les relations sont réglées "par un contrat de droit privé". Cette lettre

d'engagement utilise d'emblée le terme "contrat" et elle fait référence au Code des obligations pour le temps d'essai. Le règlement pour le personnel de l'administration communale de Prilly, valable dès le 1^{er} janvier 2009 (ci-après: le règlement du personnel), applicable à tous les employés de la Commune de Prilly (art. 1 al. 1), se réfère lui à plusieurs reprises au Code des obligations (CO), en statuant notamment que les dispositions du règlement du personnel sont complétées par celles du CO (art. 1 al. 4). Le règlement du personnel indique que la municipalité est l'autorité d'engagement (art. 4). Cela ne signifie pas pour autant qu'en engageant un employé, la municipalité procède à une nomination sur la base d'un régime de droit public applicable aux fonctionnaires stricto sensu. Ce règlement n'utilise pas le terme de "fonctionnaire", ni celui de "nomination". En revanche, le terme de "contrat" figure dans plusieurs dispositions (notamment à l'art. 7, où il est précisé que pour un emploi de courte durée, le contrat est de durée déterminée, ce qui permet de déduire a contrario que dans les autres cas, il s'agit d'un contrat de durée indéterminée; voir aussi les dispositions sur la résiliation, citées plus bas). L'art. 4 du règlement du personnel signifie donc que c'est à la municipalité, et non pas à un autre organe de la commune, qu'il appartient de conclure les contrats de travail. Le chapitre du règlement du personnel traitant de la fin des relations de travail (chapitre VII, art. 58 ss) règle la "résiliation ordinaire" dans les termes suivants: "Article 58 Le contrat de durée indéterminée peut être résilié, sous la forme écrite, par l'employeur ou par l'employé. La partie qui donne le congé doit motiver sa décision par écrit si l'autre partie le demande. Sous réserve des dispositions figurant aux articles 60 et suivants du présent règlement, le contrat doit être résilié pour la fin d'un mois moyennant un délai de congé d'un mois pendant la première année de service, de deux mois de la deuxième à la neuvième année de service, de trois mois ultérieurement." Le règlement du personnel donne par ailleurs à l'employeur et à l'employé la possibilité de résilier le contrat en tout temps pour de justes motifs, le cas échéant avec effet immédiat (art. 61). Dans ce régime juridique, la résiliation intervient par l'exercice d'un droit formateur de l'employeur ou de l'employé, prenant la forme d'une déclaration de volonté soumise à réception (cf. Rémy Wyler/Boris Heinzer, Droit du travail, 3^e éd. 2014, p. 501). Lorsque la résiliation est le fait de l'employeur, il n'est pas prévu que la municipalité rende d'une part une décision de principe, soumise au régime ordinaire du droit public pour les décisions administratives, et exerce d'autre part le droit formateur selon les formes prescrites aux art. 58 ss du règlement du personnel. En d'autres termes, il n'y a pas lieu de se référer à la théorie des deux niveaux (ou de l'acte détachable), applicable dans certains domaines – notamment le droit des marchés publics –, qui fait la distinction entre la décision de base, fondée sur le droit public, et un acte d'exécution pouvant être régi par le droit privé (cf. notamment Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, Droit administratif, Volume I, 3^e éd. 2012, p. 118, 122). En l'espèce, la résiliation du contrat de travail résulte donc uniquement de l'exercice, par la municipalité, d'un droit formateur. d)

Dans le canton de Vaud, les contestations de droit civil relatives au contrat de travail sont soumises à la loi du 12 janvier 2010 sur la juridiction du travail (LJT; RSV 173.61 – cf. art. 1 let. a LJT). Les art. 2 et 3 LJT ont la teneur suivante: "Art. 2 Juridiction 1 Ces contestations relèvent des tribunaux suivants : a. du tribunal des prud'hommes, lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 francs ; b. du tribunal d'arrondissement, lorsque la valeur litigieuse est supérieure à 30'000 francs et n'excède pas 100'000 francs ; c. de la Chambre patrimoniale cantonale lorsque la valeur litigieuse est supérieure à ce montant. 2 [...] Art. 3 Principe 1 Il ne peut être dérogé à la compétence du tribunal des prud'hommes que par une clause compromissoire liant les parties et insérée dans une

convention collective de travail. Les articles 10 et 23 de la loi sur le service de l'emploi et la location de service sont réservés. 2 Les litiges entre une collectivité publique ou un établissement public et un fonctionnaire nommé ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi. 3 Sous réserve de dispositions contraires, notamment celles prévues par la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud, les personnes engagées par contrat d'une collectivité publique ou d'un établissement public peuvent saisir les autorités compétentes en matière de juridiction du travail, conformément aux présentes dispositions." Le recourant est une personne qui avait été engagée par contrat d'une collectivité publique, au sens de l'art. 3 al. 3 LJT. La contestation portant sur la résiliation de ce contrat relève partant, selon cette disposition, des autorités compétentes en matière de juridiction du travail, soit d'un des tribunaux mentionnés à l'art. 2 LJT. Comme cela a déjà été exposé, on ne se trouve donc pas dans l'hypothèse de l'art. 3 al. 2 LJT, car le recourant n'est pas un fonctionnaire nommé par une décision unilatérale de la municipalité, et soumis en vertu de la nomination à un statut du personnel. Les rapports de travail ayant leur origine dans un contrat, le contentieux portant sur leur résiliation échappe à la compétence de la juridiction administrative. Tel est le sens de la jurisprudence de la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal, applicable aussi bien au contrat de droit privé qu'au contrat de droit administratif avec une commune (cf. arrêt du 5 février 2013, HC/2013/173). La Cour de droit administratif et public interprète dans le même sens l'art. 3 LJT (cf. notamment arrêts GE.2016.0077 du 10 août 2016; GE.2012.0140 du 19 février 2013). Il est vrai que l'art. 69 du règlement du personnel (cité plus haut, faits, let. C) n'est pas particulièrement clair au sujet des voies de droit à disposition de l'employé de la commune, en cas de résiliation du contrat de travail. On peut toutefois comprendre que la compétence des tribunaux civils ordinaires, réservée dans les contestations portant sur des prétentions pécuniaires (al. 2), vise entre autres les cas de résiliation du contrat de travail, l'employé pouvant faire valoir de telles prétentions en cas de résiliation injustifiée, voire dans d'autres cas réglés par les art. 334 ss CO. Quoi qu'il en soit, une disposition d'un règlement communal ne saurait prévoir une dérogation à la compétence de la juridiction prévue par la loi cantonale (cf. notamment art. 3 al. 1 LJT, art. 6 al. 2 LPA-VD). Au demeurant, la municipalité ne prétend pas que l'art. 69 al. 1 du règlement du personnel instituerait une voie de recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, selon les art. 92 ss LPA-VD, contre la résiliation d'un contrat de travail. Au contraire, cette autorité conteste la compétence de la juridiction administrative. On ne saurait au demeurant retenir, dans le cas particulier, une autre solution sur la base d'un arrêt rendu par la Cour de céans le 7 mars 2013, dans une affaire concernant la commune de Prilly (cause GE.2010.0164). Dans la présente affaire, il est clair que le recourant a été engagé sur la base d'un contrat, après l'entrée en vigueur de l'actuel règlement du personnel, et que les autorités communales considèrent que les employés engagés aux mêmes conditions que le recourant ne sont pas des fonctionnaires nommés. L'arrêt précité ne peut pas être considéré comme un précédent, vu la jurisprudence constante, mentionnée dans le présent arrêt, au sujet du contentieux concernant les contrats de travail conclus par les communes et associations intercommunales. e) Il s'ensuit que le recours de droit administratif est irrecevable, la Cour de céans n'étant pas compétente pour traiter la contestation. 2. Il n'y a pas lieu de transmettre d'office le recours à la juridiction prévue par les art. 2 et 3 LJT. Il incombe au recourant de réintroduire la cause devant la juridiction compétente (cf. par analogie art. 63 du code de procédure civile [CPC; RS 272]; cf. arrêt GE.2016.0077 du 10 août 2016, consid. 2). 3. Il se justifie de statuer sans frais. Le recourant, dont les conclusions sont irrecevables, n'a en principe pas droit à des dépens. Il

faut toutefois tenir compte du fait qu'après avoir interpellé la municipalité au sujet des voies de droit à disposition, il n'a pas reçu une réponse claire et complète, propre à le dissuader d'agir par la voie du recours de droit administratif; en effet, la municipalité a cité l'art. 69 du règlement du personnel – qui mentionne une voie de recours auprès de la juridiction administrative – puis a précisé que la nouvelle loi de procédure administrative était applicable, sans jamais signaler la compétence de la juridiction prévue aux art. 2 et 3 LJT. Si les indications données par la municipalité avaient été d'emblée complètes et non équivoques, le recourant aurait pu éventuellement s'abstenir de déposer un recours de droit administratif. Dans ces circonstances, il y a lieu d'allouer au recourant une indemnité réduite, à titre de dépens, à la charge de la commune (cf. art. 55 ss LPA-VD).

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