

VD_OMNI GE.2018.0120 vom 18. Oktober 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-10-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0120

FR: VD_OMNI GE.2018.0120 du 18 octobre 2018

IT: VD_OMNI GE.2018.0120 del 18 ottobre 2018

Regeste

A. _____/Direction des finances et de la mobilité, Municipalité de Lausanne | Recours d'un ancien fonctionnaire communal contre le refus de l'autorité intimée de rendre une décision constatant l'existence de son droit au traitement . Les contestations pécuniaires découlant de rapports de service des fonctionnaires relèvent en principe du juge civil, à moins que l'autorité intimée ne dispose d'une compétence décisionnelle. Le litige porte uniquement sur le versement du salaire au-delà des effets de la décision de licenciement, soit une contestation de nature pécuniaire. L'autorité intimée ne dispose en outre d'aucune compétence décisionnelle pour statuer sur la prétention du recourant. Le recourant ne peut pas faire valoir un intérêt juridique suffisant pour obtenir une décision en constatation de droit, dès lors qu'il a la possibilité de saisir la juridiction civile de son litige. Recours déclaré irrecevable. Rejet du recours par surabondance, la disposition communale applicable ne permettant pas le versement du traitement après la cessation des fonctions.

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal cantonal examine d'office s'il est compétent pour traiter la cause qui lui est soumise (art. 6 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative: LPA-VD; RSV 173.36). a) Aux termes de l'art. 92 al. 1 LPA-VD, le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autorité pour en connaître. Selon l'art. 74 al. 2 LPA-VD, l'absence de décision peut également faire l'objet d'un recours, notamment lorsque l'autorité refuse de statuer. Il y a alors déni de justice formel, ce qui suppose que l'autorité soit compétente et obligée de statuer (cf. arrêts GE.2015.0121 du 18 mai 2016 consid. 3a/aa; AC.2012.0192 du 21 novembre 2013 consid. 2c/aa). b) Il convient d'abord d'examiner la recevabilité du recours quant à l'autorité qui a rendu la décision. Le recourant se plaint de l'absence de décision de la municipalité quant à la poursuite du versement de son traitement pendant la durée de l'incapacité de travail. Cela étant, le courrier du 30 avril 2018 émane du Service du personnel et non de la municipalité. Il résulte en outre du courrier du 31 mai 2018 du Service du personnel au recourant que le collaborateur qui l'a rédigé n'agissait pas au bénéfice d'une délégation de compétence de la municipalité. Toutefois, dans sa réponse, le Service du personnel a déclaré agir au nom de la municipalité si bien qu'il apparaît que celle-ci a fait sienne l'appréciation de son service selon laquelle elle n'a pas de compétence décisionnelle pour statuer sur la demande du recourant. Il s'ensuit que, par économie de procédure, il n'y a pas lieu de renvoyer la cause à la municipalité pour qu'elle se prononce sur la demande du recourant.

E. 2

Il convient ensuite d'examiner si le recours est recevable quant à son objet. Le recourant se plaint de l'absence d'une décision en constatation sur son droit à pouvoir bénéficier de son traitement au-delà du 28 février 2018. a) Définie à l'art. 3 al. 1 LPA-VD, la décision est une mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b), ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). Une décision au sens de l'art. 3 al. 1 let. b ne peut être rendue que si ne peut l'être une décision au sens des let. a et c du même alinéa (art. 3 al. 3 LPA-VD). La notion de décision s'entend d'une mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public. La décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif. A défaut de compétence décisionnelle, lorsqu'une autorité se détermine ou prend position, respectivement rejette ou invoque des prétentions à faire valoir par la voie de l'action, sa déclaration n'est pas une décision (cf. arrêt GE.2008.0205 du 4 juin 2009 et la jurisprudence citée in Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, LPA-VD annotée, 2012, no 4.2 ad art. 3 LPA-VD; voir aussi en droit fédéral l'art. 5 al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021]). Lorsqu'elle rend une décision, l'administration n'agit pas en vertu d'un droit qui lui appartient, mais en vertu d'une compétence qui lui est attribuée par la loi (ATF 137 I 58 consid. 4.3.3). Cette distinction est à la base de celle entre le contentieux administratif objectif et subjectif, le premier relevant du juge administratif et le second, des tribunaux civils (cf. arrêt GE.2017.0170 du 15 février 2018 consid. 1a; Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, 2014, n°209, p. 75). Consacrée par l'art. 1er al. 3 de l'ancienne loi cantonale sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, cette distinction n'a pas été fondamentalement remise en cause avec l'adoption de la LPA-VD (arrêt GE.2017.0170 précité et la référence à l'exposé des motifs et projet de loi sur la procédure administrative n° 81, mai 2008, pp. 11, 13 et 14). b) S'agissant plus spécifiquement du contentieux de la fonction publique, l'art. 1er al. 3 aLPJA, dans sa teneur initiale, prévoyait expressément que les contestations d'ordre pécuniaire découlant des rapports de service des fonctionnaires (let. c "actions d'ordre patrimonial") étaient exclues du champ d'application de la loi; en d'autres termes, celles-ci devaient être soumises au juge civil ordinaire. La nouvelle du 26 novembre 2002, entrée en vigueur le 4 février 2003, a modifié cette disposition en ce sens que les actions d'ordre patrimonial intentées pour ou contre une collectivité publique demeurent exclues du champ d'application de la loi, mais la précision relative aux contestations d'ordre pécuniaire découlant des rapports de service des fonctionnaires a été supprimée. Le Tribunal administratif a néanmoins maintenu sa jurisprudence, selon laquelle la contestation pécuniaire engagée par un fonctionnaire contre la collectivité qui l'emploie relève toujours du juge civil, par la voie de l'action, à moins que l'autorité compétente ne puisse régler la question par le biais d'une décision, au sens technique du terme (arrêts GE.2006.0180 du 28 juin 2007; GE.2005.0023 du 30 décembre 2005; GE.2005.0075 du 8 juillet 2005). La LPA-VD ne contient pas de disposition équivalente à l'art. 1er al. 3 aLPJA. Le système qui prévalait sous l'empire de l'ancienne LJPA demeure cependant applicable, de sorte que l'action pécuniaire formée par un fonctionnaire relève en principe du juge civil, à moins que l'autorité intimée ne dispose d'une compétence décisionnelle (arrêt GE.2010.0029 du 16

juillet 2010; GE.2010.0227 du 21 juin 2011 consid. 3). Tel est le cas lorsque la loi donne à l'autorité la compétence de régler de manière définitive et exécutoire un rapport juridique, par la voie d'une décision susceptible d'entrer en force de chose décidée. A l'inverse, l'autorité administrative ne jouit pas d'une compétence décisionnelle lorsque la loi ne lui permet pas de se prononcer de manière définitive et contraignante sur les droits ou obligations qui découlent de la norme qu'elle applique (cf. Thibault Blanchard, *Le partage du contentieux administratif entre le juge civil et le juge administratif*, thèse Lausanne, 2005, n° 242.3 p. 177; arrêt GE.2006.0177 du 19 avril 2007). La question de savoir si la loi confère à l'autorité administrative une compétence décisionnelle doit être résolue dans chaque cas particulier en interprétant les règles de droit régissant le rapport de droit litigieux (Blanchard, *op. cit.*, n° 242.3 p. 179; arrêts GE.2014.0094 du 29 septembre 2014 consid. 4c; GE.2006.0177 du 19 avril 2007). Si c'est à juste titre que l'autorité n'a pas rendu de décision – à défaut de compétence pour ce faire –, le tribunal de céans déclare le recours irrecevable faute d'objet (cf. Blanchard, *op. cit.*, p. 185). c) L'autorité ne peut rendre une décision en constatation que si le requérant fait valoir un intérêt juridique suffisant. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 5 al. 1 let. b PA, qui a la même teneur que l'art. 3 al. 1 let. b LPA-VD (ATF 142 V 2 et réf. citées), un tel intérêt n'existe que lorsque le requérant a un intérêt actuel, de droit ou de fait, à la constatation immédiate d'un droit, sans que s'y opposent de notables intérêts publics ou privés, et à condition que cet intérêt digne de protection ne puisse pas être préservé au moyen d'une décision formatrice, c'est-à-dire constitutive de droits et d'obligations (ATF 132 V 257 consid. 1 p. 259 et les références). A plus forte raison, un intérêt suffisant à obtenir une décision en constatation de droit n'existe pas non plus lorsque le requérant peut faire valoir sa prétention par voie d'action devant une autre autorité civile ou administrative (GE.2008.0205 du 4 juin 2009). Il est en effet exclu que l'autorité administrative puisse se prononcer par le biais d'une décision en constatation sur l'existence d'une prétention qui relève de la compétence d'autres autorités. d) En l'espèce, le recourant a conclu principalement au constat de la nullité de la "décision" du 30 avril 2018, subsidiairement à la réforme de cette "décision" en ce sens qu'il lui est reconnu un droit à percevoir un traitement dès le 1^{er} mars 2018. Il a précisé ultérieurement ses conclusions, en ce sens que son recours est dirigé contre le refus de l'autorité intimée de rendre une décision constatatoire sur son droit ou non à un traitement en raison de son incapacité de travail. L'objet du litige porte donc uniquement sur le versement du salaire du recourant au-delà du 28 février 2018, date à laquelle la décision de licenciement, qui n'est pas contestée, déploie ses effets. Il s'agit donc d'une contestation de nature pécuniaire relevant du contentieux subjectif et devant être tranchée par la justice civile, à moins que la municipalité dispose d'une compétence décisionnelle en la matière (cf. consid. b ci-dessus). Or, il apparaît que le RPAC ne confère pas de compétence spécifique à la municipalité pour statuer sur la poursuite du versement du salaire après la cessation des fonctions. L'art. 45 al. 1 RPAC, sur lequel se fonde le recourant à l'appui de sa requête, se limite à poser le principe selon lequel, en cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident et jusqu'à la fin du mois au cours duquel est rendue une décision par l'assurance-invalidité ou l'assurance-accidents reconnaissant l'invalidité, le fonctionnaire a droit à son traitement entier pendant deux mois d'absence au cours de la première année d'activité (let. a) et à son traitement entier pendant vingt-quatre mois d'absence dès la deuxième année (let. b). Il n'en résulte pas que la municipalité aurait une compétence pour statuer sur la prétention du recourant. Le recourant ne peut dès lors faire valoir un intérêt juridique suffisant pour obtenir une décision en constatation de droit. Il lui appartient cas échéant de saisir par voie d'action la juridiction

compétente pour connaître des prétentions pécuniaires qu'il entend faire valoir contre la Commune de Lausanne. Dès lors que le RPAC ne prévoit pas la procédure de l'action de droit administratif (art. 106 LPA-VD), c'est la juridiction civile ordinaire qui est compétente pour statuer sur celles-ci (cf. art. 103 ss du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010, CDPJ, RSV 211.02; Benoît Bovay, La loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RDAF 2009 I 161 ss, p. 187). Dans la mesure où l'autorité intimée ne pouvait pas rendre une décision en constatation de droit, le recours doit être déclaré irrecevable faute d'objet. D'après l'art. 7 al. 1 LPA-VD, l'autorité qui s'estime incompétente transmet la cause sans délai à l'autorité qu'elle juge compétente. Cette disposition concerne en principe les seules autorités administratives, à l'exception des juridictions civiles et pénales. En outre, dès lors que le recourant peut agir par la voie d'une action condamnatoire en prenant des conclusions chiffrées, il apparaît *prima facie* que les conditions de recevabilité d'une action en constatation devant les tribunaux civils ne sont pas remplies (art. 88 CPC, applicable par renvoi de l'art. 108 al. 1 CDPJ).

E. 3

Par surabondance de droit, on relèvera que, même si l'on considérait que l'autorité intimée devait rendre une décision en constatation, elle aurait manifestement dû confirmer la position exposée dans son courrier du 30 avril 2018. Selon l'art. 44 RPAC, le droit au traitement de base prend naissance le jour de l'entrée en service et s'éteint au moment de la cessation des fonctions (al. 1). Il ne résulte pas du texte de l'art. 45 RPAC, qui prévoit les modalités du droit au traitement en cas de maladie ou d'accident, que celui-ci dérogerait à l'art. 44 RPAC en ce sens qu'il permettrait d'obtenir la poursuite du versement du traitement après la cessation des fonctions lorsque les délais fixés par les lettres a et b de l'alinéa 1 ne sont pas échus. Le texte de l'art. 45 RPAC se réfère expressément à la qualité de fonctionnaire, ce qui suppose précisément que les fonctions n'aient pas pris fin. C'est donc à juste titre que le Service du personnel a considéré que le droit au traitement s'éteignait au moment de la cessation des fonctions, y compris en cas de maladie ou d'accident sous réserve des dispositions de la LAA.

E. 4

Le recours doit dès lors être déclaré irrecevable. Vu les circonstances, il est renoncé à percevoir des frais (art. 50 LPA-VD). Dès lors que le recours était manifestement voué à l'échec, la requête d'assistance judiciaire doit être rejetée. Il n'est pas alloué de dépens (art. 55 LPA-VD).