

# VD\_OMNI GE.2018.0183 vom 4. Februar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-02-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2018.0183](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0183)

FR: VD\_OMNI GE.2018.0183 du 4 février 2019

IT: VD\_OMNI GE.2018.0183 del 4 febbraio 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Ville de Lausanne Secrétariat municipal | Le droit au traitement du recourant, en sa qualité de fonctionnaire, s'est éteint selon les dispositions réglementaires municipales après vingt-quatre mois d'absence pour raison médicale. La résiliation des rapports de travail est valable, dès lors qu'elle constitue la conséquence réglementaire directe de la fin du droit au traitement du recourant après une incapacité de travail supérieure à vingt-quatre mois, ce indépendamment de tout autre motif. Au regard du Règlement pour le personnel de l'administration communale de Lausanne, la voie du recours au Tribunal cantonal (CDAP) serait ouverte contre une décision de la Municipalité pour examiner la validité de la résiliation des rapports de travail, si l'autorité a constaté à raison que le droit au traitement s'est éteint ou pour demander une réintégration. Le recours est irrecevable en revanche, dans la mesure où il vise la constatation du caractère abusif du congé et le versement d'une indemnité pour résiliation abusive des rapports de travail. Dans ce cas est ouverte la voie de l'action pécuniaire qui relève de la compétence du juge civil. Recours irrecevable.

## Erwägungen

### E. 1

Le recourant est au bénéfice du statut de fonctionnaire de la commune depuis le 1<sup>er</sup> mars 2011. En cette qualité, il est soumis au RPAC, en application de l'art. 1 RPAC. En tant qu'elle se fonde sur cette réglementation de droit public, la décision entreprise est susceptible de recours devant le Tribunal cantonal (art. 77 RPAC) et la Cour de céans est compétente pour en connaître.

### E. 2

Cela étant, il convient de déterminer et d'examiner l'objet du litige. a) L'objet du litige est défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2 p. 365). Le juge administratif n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 p. 426; 125 V 413 consid. 1a p. 414, et les références citées). L'art. 79 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; BLV 173.36), applicable au recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, précise du reste que le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée. b) En l'espèce, la décision entreprise se limite à constater la fin du droit au traitement du recourant et à prononcer le licenciement qui en découle. Selon l'art. 45 let.

b RPAC, 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 vingt-quatre mois d'absence dès la deuxième année (al. 1 let. b). D'après 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 RPAC. Dans le cas particulier, le recourant a été absent de son poste pour raisons médicales durant à tout le moins 504 unités de 2013 à fin juin 2018, comme indiqué dans le procès-verbal d'audition du 5 juin 2018 - ce qu'il n'a pas contesté. Dans ces conditions - d'ordre purement mathématique -, il sied de constater que le droit au traitement du recourant en sa qualité de fonctionnaire s'est effectivement éteint, les motifs à l'origine des incapacités de travail du recourant ou la validité du licenciement n'étant pas pertinents sous cet angle. La résiliation des rapports de travail par l'autorité intimée est ainsi valable, dès lors qu'elle constitue la conséquence réglementaire directe de la fin du droit au traitement du recourant après une incapacité de travail supérieure à vingt-quatre mois, ce indépendamment de tout autre motif. La décision attaquée échappe par conséquent à toute critique en ce qui concerne son fondement légal et son principe. Elle n'est d'ailleurs pas contestée à ce titre.

### **E. 3**

En l'espèce, le recourant a conclu en particulier à ce qu'il soit constaté que son licenciement notifié le 6 juillet 2018 était abusif (conclusion 2) et, principalement, que la décision rendue le 6 juillet 2018 soit réformée en ce sens que la Municipalité de la Ville de Lausanne lui doit prompt paiement d'une indemnité nette de 38'833 fr. 60, avec intérêts à 5% l'an dès le 31 juillet 2018 (conclusion 3). Comme évoqué, la résiliation de ses rapports de service prononcée pour le 31 juillet 2018 constitue une décision, par laquelle l'autorité fait usage de la puissance publique pour imposer unilatéralement son opinion à l'administré. En sa qualité de fonctionnaire, le recourant bénéficie ainsi de l'art. 77 RPAC, et la CDAP est donc l'autorité compétente pour examiner si l'autorité intimée a constaté à raison que le droit au traitement s'est éteint ou pour statuer sur un recours dirigé contre la décision de résiliation des rapports de service du fonctionnaire. Notamment, la CDAP est habilitée à juger dans ce cadre d'une demande de réintégration. En l'occurrence toutefois, le recourant n'a pas formulé une telle requête, mais a choisi de présenter d'autres conclusions. Il convient ainsi de déterminer si celles-ci sont recevables. a) 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) 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. L'ancien 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.2018.0120 du 18 octobre 2018, 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 (arrêts GE.2018.0120 précité, 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). b) 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. c) En l'espèce, la conclusion 3 du mémoire tend à l'octroi d'une prestation pécuniaire sous forme d'indemnité à charge de la commune de Lausanne. Elle est ainsi d'ordre patrimonial, partant irrecevable dans la présente procédure au regard des principes rappelés ci-dessus, dont il n'y a pas lieu de s'écarter. Aucune disposition du RPAC ne permet de fonder les prétentions en indemnités que le recourant semble déduire d'une prétendue responsabilité de son employeur dans les atteintes à la santé ou à la personnalité qu'il allègue avoir subies et le RPAC ne confère pas de compétence spécifique à la Municipalité pour statuer sur le caractère abusif d'un licenciement ou sur le versement d'une

indemnité après la cessation des fonctions. Il s'agit en l'occurrence de conclusions purement pécuniaires face auxquelles l'autorité intimée se trouve dans la même position qu'un employeur privé et n'exerce aucune prérogative de puissance publique, de sorte que seule la juridiction civile ordinaire est compétente. Il apparaît aussi d'emblée que les conclusions financières prises par le recourant - soit des prétentions consécutives à la fin des rapports de travail - sortent finalement du cadre du litige, la décision entreprise se limitant à constater la fin du droit au traitement du recourant et à prononcer la résiliation des rapports de services qui en découle. Partant, la cour de céans n'est pas compétente pour en connaître. La conclusion principale 2 du recourant ne vise pas l'annulation de la résiliation litigieuse (soit la réintégration dans ses fonctions), mais uniquement la constatation du caractère abusif de ce congé. En principe, un intérêt digne de protection à une décision en constatation fait défaut lorsque le but recherché peut être préservé par une décision formatrice, c'est-à-dire constitutive de droits et d'obligations (ATF 121 V 311 consid. 4a; 108 Ib 540 consid. 3 et les références citées; voir aussi arrêt GE 2003/9 du 6 avril 2004 consid. 2). Le recourant démontre certes un intérêt à la constatation du caractère éventuellement abusif de la résiliation litigieuse, dès lors qu'une telle décision serait propre à justifier le droit à une indemnité en sa faveur. Toutefois, il dispose pour cette question d'une action condamnatoire à ouvrir devant le juge civil. Or, il est 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, de sorte que le recourant ne conserve pas un intérêt protégé à ce que le caractère abusif ou non de la résiliation de son engagement soit jugé par la CDAP. 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 (arrêts GE.2018.0120 du 18 octobre 2018 et GE.2008.0205 du 4 juin 2009). 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 Ville 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, BLV 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 ni rendre une décision en constatation de droit, ni statuer sur la demande d'indemnité, le recours doit être déclaré irrecevable faute d'objet.

#### **E. 4**

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.

#### **E. 5**

Le recours doit dès lors être déclaré irrecevable. Vu les circonstances, il est renoncé à percevoir des frais (art. 50 LPA-VD). Il n'est pas alloué de dépens (art. 55 LPA-VD).

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