

VD_OMNI GE.2020.0224 vom 7. Dezember 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-12-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2020.0224

FR: VD_OMNI GE.2020.0224 du 7 décembre 2021

IT: VD_OMNI GE.2020.0224 del 7 dicembre 2021

Regeste

A. _____ /Municipalité de Lausanne | Rejet du recours d'un fonctionnaire communal contre une décision de mise en demeure. Pas de violation du droit inconditionnel de réplique, lequel vaut seulement dans les procédures judiciaires, à l'exclusion des procédures administratives (consid. 2). Le recourant a enfreint son obligation de fidélité à l'égard de son employeur notamment en refusant, malgré plusieurs demandes de sa hiérarchie, de procéder aux entretiens d'évaluation de ses subordonnés, motif pris que les descriptions de poste n'étaient plus à jour depuis l'adoption de la nouvelle grille des salaires. Il appartenait à l'employeur et non au recourant d'apprécier l'opportunité d'effectuer les entretiens dans ces conditions. Confrontés à une violation du devoir de fidélité du fonctionnaire, suivie d'un refus d'ordre, les supérieurs du recourant n'avaient d'autre choix que de le convoquer à un entretien en vue d'une mise en demeure, dont les conditions étaient réalisées.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), la CDAP connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. b) La décision attaquée consiste en une mise en demeure, prononcé qui est sujet à recours à la Cour de céans (cf. arrêt GE.2019.0171 du 8 octobre 2020). Le recours ayant été déposé dans le délai et la forme prescrite, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique (ATF 138 III 252 consid.

E. 2.2

p. 255). Il suffit que les parties puissent s'exprimer à l'avance sur le fondement de la décision à prendre, notamment sur les faits et les normes juridiques applicables (ATF 132 II 257 consid. 4.2 p. 267). Comme d'autres garanties de procédure, le droit d'être entendu est applicable à la relation juridique entre un employeur publics et ses agents (v. Héloïse Rosello, Les influences du droit privé sur le droit de la fonction publique, Zurich 2016, n°142, p. 172). Qu'il s'agisse d'une révocation disciplinaire ou d'un licenciement pour justes motifs (avec ou sans faute), la jurisprudence a précisé à plusieurs reprises que la procédure devait respecter un certain nombre de règles minimales sauvegardant les intérêts du fonctionnaire, découlant de la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu. Ainsi, le droit de s'exprimer suppose d'être suffisamment informé sur le déroulement de la

procédure, ce qui implique le droit d'être dûment orienté à l'avance sur les processus et les fondements de la décision. L'étendue de ce droit ne peut être définie de manière générale, mais seulement en appréciant l'ensemble des circonstances du cas d'espèce (ATF 144 I 11 consid. 5.3 pp. 17/18). De même, selon le Tribunal fédéral, quoique le droit d'être entendu ne confère pas le droit de s'exprimer sur les conséquences juridiques des faits, il ne peut remplir pleinement son rôle que si l'intéressé sait (ou doit savoir) de manière claire qu'une décision de nature déterminée est envisagée (ATF 135 I 279 consid. 2.4; TF 2P.214/2000 du 5 janvier 2001 consid. 4a et les références citées; 2P.241/1996 du 27 novembre 1996 consid. 2c). b) Il est de jurisprudence constante que le droit inconditionnel de réplique découlant de l'art. 6 par. 1 CEDH, que le Tribunal fédéral a étendu à l'ensemble des procédures judiciaires, vaut seulement dans le cadre de ces dernières, à l'exclusion des procédures devant les autorités administratives, telles que celle ici en cause (ATF 138 I 154 consid. 2.3.2 et 2.3.3 p. 156s., consid. 2.5 p. 158; arrêt TF 2C_742/2016 du 26 janvier 2017 consid. 10.1; 2C_66/2013 du 7 mai 2013 consid. 3.2.1). A supposer que l'autorité intimée ait violé le droit d'être entendu du recourant, ce vice a de toute façon été guéri. Au demeurant, ce dernier s'est amplement déterminé, dans la présente procédure de recours, sur les moyens de l'autorité intimée, puisqu'en sus d'une réplique, il a produit des déterminations spontanées. Force est ainsi d'admettre qu'il a été mis en mesure de faire valoir l'ensemble de ses arguments utiles à la contestation de la mise en demeure dont il a fait l'objet. c) Mal fondé, le grief d'ordre procédural que le recourant soulève à l'encontre de la décision attaquée doit être rejeté.

E. 3

Toujours sous couvert de violation du droit d'être entendu, le recourant se plaint de ce que la décision attaquée écarte, sans même les mentionner, l'ensemble de ses moyens, tant sur la forme de la procédure que le bien-fondé de celle-ci. On rappelle que, pour satisfaire aux exigences de motivation découlant du droit d'être entendu, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision; elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents (ATF 142 III 433 consid. 4.3.2 p. 436; 141 III 28 consid. 3.2.4 p. 41; 139 IV 179 consid. 2.2 p. 183; 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270). En l'occurrence, le recourant relève qu'il a constamment soutenu durant la procédure qu'il ne pouvait effectuer les EC 2019, ce qui lui est effectivement reproché, dans la mesure où les descriptions de poste de ses subordonnés ne reflétaient plus, selon lui, la réalité des tâches effectuées et étaient non conformes à la terminologie introduite par la réorganisation des fonctions "Equitas". Il fait valoir que la décision entreprise tait ces explications et indiquerait même à tort "et en violation crasse du principe de la bonne foi" qu'il a refusé, sans raison, d'effectuer les évaluations de ses subordonnés. Force est pourtant de constater que la décision attaquée mentionne expressément que "(...) le travail et les responsabilités des chefs d'équipes de l'Unité ***** sont fondamentalement les mêmes qu'avant Equitas, l'évolution technologique des ***** ayant toujours existé". L'autorité intimée objecte aux explications du recourant que "(...) le contexte n'empêchait point votre mandant de procéder aux EC 2019 et qu'il lui était loisible de préciser des contextes environnementaux particuliers ou des adaptations des responsabilités de chacun dans les espaces prévus à cet effet dans les entretiens de collaboration concernés (...)" . L'autorité intimée retient à cet égard que le recourant ne pouvait pas simplement refuser de procéder aux évaluations annuelles de ses subordonnés. En outre, le recourant ne s'est pas mépris sur

le contenu de la décision attaquée, puisque, dans son recours, il a pu faire valoir et développer longuement l'ensemble de ses moyens. Pour le surplus, savoir si cette appréciation est admissible relève du fond. Sur ce point également, le recours est par conséquent mal fondé.

E. 4

La décision municipale doit être communiquée par écrit à l'intéressé; elle est motivée et mentionne les voies et délais de recours. d) Déplacement à la place du renvoi Art. 72. – Si la nature des justes motifs le permet, la Municipalité peut ordonner, à la place du licenciement, le déplacement du fonctionnaire dans une autre fonction en rapport avec ses capacités. Le traitement est alors celui de la nouvelle fonction. " L'art. 71 bis RPAC prévoit ainsi une mise en demeure pour les cas où un licenciement avec effet immédiat ne s'impose pas. Selon les circonstances, cette mise en demeure peut être répétée à plusieurs reprises. Le mécanisme de l'avertissement ou de la mise en demeure tend avant tout à respecter le principe de la proportionnalité. La révision sous l'angle de l'application de ce principe ne devrait intervenir que si la mesure visée ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec les intérêts protégés (Rémy Wyler/Matthieu Briguet, *La fin des rapports de travail dans la fonction publique*, Berne 2017, p. 115; Rosello, *op. cit.*, n°538 p. 265). En effet, il est fréquent que le fonctionnaire puisse se voir reprocher certains manquements à ses obligations, alors que, pratiquement (dans les régimes récents de fonction publique qui ont renoncé à des sanctions disciplinaires graduées), la seule mesure que peut prendre l'autorité de nomination consiste en un licenciement. C'est la raison pour laquelle la jurisprudence, ainsi d'ailleurs que la législation, prévoient fréquemment une étape préalable sous la forme d'une sommation ou d'un avertissement, tout au moins lorsque les manquements reprochés résultent d'un comportement du fonctionnaire qu'il aurait pu éviter et qu'il peut, à l'avenir, améliorer (arrêt GE.2019.0171 du 8 octobre 2020). Il reste qu'une telle mesure, même si elle facilite sans doute un licenciement ultérieur en cas de nouveau manquement, reste d'une gravité modérée; en somme, le fonctionnaire concerné est ainsi, pour l'essentiel, invité à respecter à l'avenir ses obligations (à les respecter mieux lorsqu'on pouvait lui reprocher des carences) et il ne tient alors qu'à lui d'améliorer ses prestations pour échapper à une nouvelle mesure, ici le licenciement (ibid.; cf. ég. arrêt TF 2P.163/2005 du 31 août 2005 consid. 7.2). c) Les objectifs de la mise en demeure litigieuse ont été reproduits plus haut, de même que les dispositions du RPAC sur lesquelles elle repose (partie "Faits", let. D). L'art. 22 RPAC exprime un devoir général de fidélité, de façon comparable à ce qui est demandé aux travailleurs du secteur privé. L'étendue du devoir de fidélité qui incombe à l'employé s'inspire de l'art. 321a CO. Le fonctionnaire viole son devoir de fidélité et de sauvegarde des intérêts de l'employeur lorsqu'il n'observe pas les règles de droit, les accords contractuels, les directives ou les instructions données (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3148/2017 du 3 août 2017 consid. 7.1.3).

E. 5

En l'occurrence, il a été reproché au recourant de ne pas respecter les instructions de son supérieur en ce qui concerne les entretiens de collaboration; de manquer de considération vis-à-vis de ses subordonnés en n'effectuant pas d'entretien de collaboration et de ne pas répondre aux exigences de sa fonction de cadre intermédiaire en lien avec la conduite d'équipe. En outre, il lui est reproché d'opter parfois pour un langage inapproprié lorsqu'il s'adresse à ses interlocuteurs. a) En sa qualité de chef d'unité, le recourant a plusieurs collaborateurs qui lui sont subordonnés; il est notamment tenu de respecter les obligations

suivantes, consacrées par le RPAC: " Art. 25 – Devoirs des supérieurs 1 Le fonctionnaire qui a du personnel sous ses ordres doit en surveiller l'activité et lui donner des instructions suffisantes, tout en se comportant à son égard avec équité et bienveillance. 1bis Le fonctionnaire exerçant une fonction d'encadrement doit clairement définir avec les personnes sous sa responsabilité les buts à atteindre et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Art. 59 – Droit à l'information c) description de poste et entretien de collaboration 1 Tout fonctionnaire dispose d'une description de poste. Ce document concrétise la mission confiée au fonctionnaire en précisant les buts, responsabilités principales et délégations de compétences particulières. Elle sert de base à la fixation des objectifs de travail et à l'évaluation des prestations. 2 L'évaluation des prestations du fonctionnaire est réalisée annuellement lors d'un entretien de collaboration. Elle est consignée dans un formulaire signé par le fonctionnaire et le supérieur hiérarchique." Ces dispositions sont complétées par l'IA-RPAC 59.01 dont il ressort que l'entretien de collaboration permet "(...)de faire le point sur les buts du travail de la personne, de connaître l'appréciation de celui/celle qui le/la supervise, de déterminer son degré de satisfaction et de choisir, le cas échéant, des moyens d'amélioration. Il sert de base à la fixation des objectifs de travail et à l'évaluation des prestations ", "(...)d'en faire la synthèse et d'en dresser un bilan, dans une approche constructive " . Du point de vue de l'administration, l'entretien de collaboration vise à améliorer les prestations fournies, motiver et satisfaire le personnel, clarifier la collaboration et révéler et donner suite aux besoins de développement de compétences et d'évolution professionnelle. b) A la fin de l'année 2019, le recourant a refusé d'effectuer les EC 2019 de ses subordonnés directs et a enjoint ses collaborateurs d'en faire autant avec leurs propres subordonnés. A l'appui de son attitude, il a invoqué le fait que sa propre description de poste et celle de ses subordonnés ne correspondaient plus à la réalité, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles grilles de fonction. Son chef de division lui a cependant rappelé, ainsi qu'aux différents protagonistes impliqués, par courriel du 18 décembre 2019, que la tenue des EC était obligatoire pour l'ensemble du personnel de la Ville de Lausanne et que les différentes procédures pendantes s'agissant d' "Equitas " n'y changeaient rien. Le recourant a toutefois persisté dans son refus, de sorte qu'il a dû être convoqué à un entretien de service, qui s'est tenu le 13 février 2020 . L'IA-RPAC 59.01 imposant cette procédure à tous les collaborateurs de l'administration communale, son supérieur a insisté auprès du recourant pour que les formulaires des EC 2019 manquants soient retournés à la fin du mois de février 2020. Or, il ressort du compte-rendu de l'entretien du 13 février 2020 que le recourant a maintenu son attitude oppositionnelle, indiquant qu'il refusait de retourner ces formulaires EC 2019, tant que les descriptions de postes de ses équipes ne seraient pas refaites. Le 28 février 2020, le chef du service a confirmé au recourant les termes de l'entretien du 13 février 2020 et lui a adressé une remise à l'ordre dénuée d'ambiguïté. Il a été rappelé au recourant qu'un délai à fin février 2020 lui avait été imparti pour remettre les formulaires des EC manquants, avec la précision qu'à défaut, "cela pourrait être considéré comme un refus d'ordre et une erreur professionnelle " . Compte tenu du programme de fonctionnement de l'administration communale pendant la pandémie de Covid-19, ce délai a été reporté, le 15 juillet 2020, au 15 août 2020. Or, le recourant a persisté dans son refus, puisqu'il n'a pas obtempéré à cet ordre. Durant cette période, il était, certes, en vacances du 27 juillet au 14 août 2020 mais disposait encore d'une semaine et demie pour prendre ses dispositions et se conformer ainsi à cette injonction. C'est la raison pour laquelle il a été convoqué à un entretien par le chef de service, en vue d'une éventuelle mise en demeure formelle, conformément à l'art. 71 bis al. 2 RPAC. Le motif mis en avant par le recourant

ne lui permettait pas de s'affranchir de son obligation de procéder aux entretiens de collaboration avec ses subordonnés et d'en transmettre le compte-rendu à ses supérieurs. Au préalable, on relève que la nouvelle grille des salaires est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017; il ne ressort ni du dossier, ni des écritures que le recourant aurait refusé d'effectuer les EC 2017 et 2018 de ses subordonnés au motif que les descriptions de poste ne correspondaient plus à cette nouvelle grille. Du reste, la description de poste de l'un de ses trois subordonnés, M. *****, était à jour. En outre, l'autorité intimée relève que les buts de la description de poste du recourant sont toujours les mêmes avant et après l'adoption de la nouvelle grille, de même que le taux moyen pour chacun d'eux. Le profil du poste n'a pas non plus fait l'objet de modifications. Il en va de même de la description de poste des deux autres subordonnés concernés. Force est ainsi d'admettre que les changements projetés ne modifient en rien le positionnement des trois postes susmentionnés, ni le taux d'occupation, ni le traitement perçu par ces trois collaborateurs. Sans doute, l'autorité intimée se fonde à cet égard sur les projets de description de poste actualisés, tels qu'ils ont été transmis au recourant le 18 décembre 2020. Le recourant relève sur ce point que l'autorité intimée se fonde sur des éléments postérieurs à la décision attaquée; peu importe cependant. On constate en effet que les formulaires des EC permettent au rédacteur de faire à divers endroits des commentaires sur la période écoulée et d'indiquer notamment les modifications de certaines tâches au vu de l'évolution de la technologie, et d'indiquer les changements importants survenus durant la période évaluée. Contrairement à ce qu'il soutient, le recourant aurait pu, en faisant preuve de la bonne volonté que l'on était en droit d'attendre de la part d'un chef d'unité, remplir et retourner les formulaires des EC qui lui étaient demandés, en y apposant des commentaires et des annotations, et sauvegarder ainsi fidèlement, comme il le soutient, les intérêts légitimes de son employeur. D'autres cadres de la Ville de Lausanne ont été confrontés à une situation similaire à la sienne et ont respecté leurs obligations, tant vis-à-vis de leur employeur que de leurs subordonnés. L'évaluation au sens où l'entend l'art. 59 al. 1 RPAC était donc possible sans difficultés majeures. En lieu et place, on voit que le recourant a préféré opter pour une attitude oppositionnelle de refus pur et simple, ce qui n'est guère compatible avec son statut. Pour tenter de justifier cette attitude (et de faire valoir que les conditions de la mise en demeure n'étaient pas réunies), le recourant soutient que c'est seulement à partir de la séance du 14 octobre 2020 qu'il a eu la confirmation de la part de son employeur qu'il devait effectuer les EC, même en présence de descriptions de poste non conformes à la réalité des tâches attendues. Du reste, il a remis à son supérieur hiérarchique le 30 octobre 2020 les formulaires des EC 2020 et finalement, le 13 décembre 2020, ceux des EC 2019 qui lui avaient été demandés. Or, cette injonction lui avait été faite par son supérieur hiérarchique le 13 février 2020 déjà; ce dernier a en effet relevé, au cours de l'entretien de service, que les tâches figurant dans les descriptions de poste étaient identiques avant et après l'adoption de la nouvelle grille "Equitas", de sorte que la justification du recourant n'était pas recevable. Cette injonction a du reste été confirmée dans la correspondance du 28 février 2020 du chef de service, faisant suite à cet entretien. En outre, le recourant a reçu un rappel en ce sens le 15 juillet 2020. Il est donc particulièrement audacieux, voire téméraire, de sa part de soutenir que c'est seulement au cours de l'entretien avec le chef du service, le 14 octobre 2020, qu'il a compris qu'il devait exécuter son obligation et remettre les formulaires des EC de ses subordonnés. Il découle de ce qui précède que le recourant a clairement enfreint, quoi qu'il en dise, son obligation de fidélité à l'égard de la Ville de Lausanne, telle qu'elle est consacrée par l'art. 22 al. 1 RPAC. En refusant de transmettre l'ensemble des EC 2019 de

l'unité *****, en invoquant le fait que sa propre description de poste et celles de ses subordonnés n'étaient plus à jour depuis l'adoption de la nouvelle grille des salaires " Equitas ", le recourant, qui avait lui-même contesté la classification de son poste selon la nouvelle grille, a opté pour un moyen clairement disproportionné, qui confine à l'insubordination, comme le relève l'autorité intimée. En effet, rien ne l'autorisait de remettre en cause un ordre de sa hiérarchie, plusieurs fois réitéré par surcroît, édicté dans la domaine de compétence de celle-ci. Du reste, il n'appartenait nullement au recourant de juger de l'utilité des EC, mais à ses supérieurs, le cas échéant. Force est donc de retenir qu'en l'espèce, le recourant n'a pas satisfait aux obligations qui résultent des art. 11 et 16 RPAC, ainsi que des art. 25 et 59 RPAC. c) L'instruction a par ailleurs démontré que le recourant avait enfreint son devoir de diligence sous un autre aspect. Avant d'être convoqué à cet entretien, le recourant a vivement interpellé la responsable des RH du service auquel il est rattaché pour lui demander confirmation de ce que la réglementation interne sur les vacances avait bien été modifiée au début du mois de mars 2020, ce dont son unité n'aurait pas été informée. Son courriel du 30 septembre 2020 peut être compris en ce sens qu'il a menacé sa destinataire de transmettre la réponse attendue de sa part à des tiers (soit notamment à ses supérieurs). C. _____ a compris ce message comme une menace, ce dont elle a fait part au Service du personnel le 1^{er} octobre 2020. Cet épisode doit être rapproché de deux précédents: le 18 juin 2010, le prédécesseur du supérieur actuel du recourant a dû recadrer ce dernier sur sa manière de communiquer; le 25 juillet 2014, au terme d'un échange houleux, le recourant a refusé de se conformer aux directives de sa hiérarchie en excluant de recevoir un étudiant de la HEIG-VD. Dans le formulaire de l'EC 2015, son supérieur avait du reste relevé que le recourant devait améliorer sa façon de communiquer. La manière inadéquate dont il s'est parfois adressé, notamment par écrit, à ses différents interlocuteurs, démontre que le recourant prend certaines libertés qui dénotent un manque de considération de sa part envers ces derniers. Le ton de son échange des 30 septembre et 1^{er} octobre 2020 avec C. _____ en offre l'illustration. En outre, il ne s'agit pas d'un exemple isolé, puisque le recourant a usé à plusieurs reprises d'un ton menaçant avec ses supérieurs. Ce comportement constitue également une violation de son devoir de diligence, puisque le recourant n'a pas su, en ces différentes occasions, se montrer digne de la considération et de la confiance que sa situation officielle exigeait (cf. art. 22 al. 2 RPAC). d) Confrontés à une violation du devoir de fidélité du fonctionnaire, suivi d'un refus d'ordre, les supérieurs du recourant n'avaient d'autre choix que de le convoquer à un entretien en vue d'une mise en demeure. Il apparaît à cet égard que le principe de la proportionnalité a bien été respecté en l'occurrence (sur ce principe en lien avec la proportionnalité, cf. Wyler/Briguet, op. cit., p. 114s.). Enfin, on ne voit pas en quoi il serait choquant, comme le recourant le soutient, que le 26 octobre 2020, le Service du personnel lui a rappelé qu'il disposait d'un délai au 31 octobre 2020 pour le dépôt des formulaires des EC 2020, avant de lui infliger une mise en demeure moins de dix jours plus tard avec un délai de quatre jours ouvrables pour rendre les formulaires des EC 2019. S'agissant des EC 2020, le recourant avait déjà été informé préalablement de ce que les formulaires y relatifs devaient être restitués avant le 31 octobre 2020; il lui appartenait donc de s'organiser en conséquence pour satisfaire à cette obligation. Comme on l'a vu, le recourant a été invité à plusieurs reprises à rendre les formulaires des EC 2019, ce qu'il aurait dû faire durant le dernier trimestre de l'année 2019, et plusieurs délais lui avaient été impartis à cet effet. Il n'était donc pas déraisonnable de lui impartir six jours ouvrables (et non pas quatre), pour se conformer à son obligation, comme l'a fait l'autorité intimée dans la décision attaquée. A

cet égard également, il appartenait au recourant de s'organiser, compte tenu des jours de vacances qu'il a pris durant le mois de novembre, pour satisfaire à l'injonction qui lui avait été adressée. Du reste, ces deux délais ont été respectés. e) Contrairement à ce que le recourant soutient, la mise en demeure qui lui a été notifiée le 5 novembre 2020 était dès lors justifiée et dépourvue de tout arbitraire.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent le Tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. Bien que le recourant succombe, aucun émolument de justice ne sera perçu (cf. art. 4 al. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]; cf. en outre arrêts CDAP GE.2020.0189 du 12 juillet 2021 consid. 6; GE.2015.0081 du 15 décembre 2015 consid. 7; GE.2012.0211 du 19 février 2013 consid. 4). L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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