

# VD\_OMNI GE.2021.0213 vom 5. Mai 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-05-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2021.0213](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0213)

FR: VD\_OMNI GE.2021.0213 du 5 mai 2022

IT: VD\_OMNI GE.2021.0213 del 5 maggio 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Lausanne | Une retenue opérée sur le salaire d'une employée communale est une contestation qui doit être tranchée en principe par la justice civile. Dans la mesure où cette retenue ne revêt pas le caractère d'une décision, la municipalité n'ayant in casu aucune compétence décisionnelle en la matière, la CDAP n'est pas compétente pour connaître d'un recours dirigé contre cette mesure. Recours déclaré irrecevable.

## Erwägungen

### E. 1

Le Tribunal cantonal examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont adressés. Il vérifie également 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; BLV 173.36]).

### E. 2

La compétence de la CDAP à raison de la matière est définie à l'art. 92 al. 1 LPA-VD, aux termes duquel le Tribunal cantonal 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. La notion de décision est définie à l'art. 3 al. 1 LPA-VD en ces termes: "Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet: a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations ; b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations ; c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations." 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. arrêts GE.2018.0183 du 4 février 2019 consid. 3a; GE.2017.0170 du 15 février 2018 consid. 1a; Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n°209, p. 75). Consacrée par l'art. 1 er 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. 1 er al. 3 LJPA, 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; celles-ci devaient être soumises au juge civil ordinaire. La nouvelle du 26 novembre 2002, entrée en vigueur le 4 février 2003, a, certes, 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.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. 1<sup>er</sup> al. 3 LJPA. Le système qui prévalait sous l'empire de la 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 (voir Mercedes Novier, Contentieux de la fonction publique communale: autorité compétente dans le canton de Vaud?, JdT 2021 III 111 ss, spéc. p. 122 ss). Tel est le cas, par exemple, de l'art. 67 al. 1 et 2 du règlement de la Ville de Lausanne pour le personnel de l'administration communale du 11 octobre 1977 [RPAC], qui permet à la municipalité de prononcer une suspension préventive du fonctionnaire accompagnée, dans l'hypothèse d'une enquête disciplinaire pour faute grave, de la suppression totale ou partielle du traitement (cf. arrêts GE.2018.0120 du 18 octobre 2018; GE.2010.0029 du 16 juillet 2010; GE.2010.0227 du 21 juin 2011 consid. 3). Dans une affaire qui concernait la formulation d'un certificat de travail, la Cour de céans a considéré que lorsqu'elle établissait ce document au terme des rapports de service, l'autorité communale agissait comme n'importe quel employeur et non plus comme titulaire de la puissance publique (arrêt GE.2014.0094 du 29 septembre 2014 consid. 4c). Dans l'affaire GE.2018.0120 précitée, la Municipalité de Lausanne avait résilié les rapports de service qui la liaient à un fonctionnaire avec effet au 28 février 2018. Après cette date, l'ancien employé avait demandé au Service du personnel de la Ville de Lausanne de pouvoir continuer à bénéficier de son traitement; il alléguait se trouver en incapacité de travail depuis le 22 septembre 2017 et se fondait sur l'art. 45 RPAC, qui règle le droit au traitement en cas de maladie ou d'accident. Le Service du personnel de la Ville de Lausanne a refusé de statuer par voie de décision sur les prétentions de l'ancien employé. Saisie d'un recours contre ce refus, la Cour de céans a considéré que le litige portait sur une contestation de nature pécuniaire, relevant du contentieux subjectif et devant être tranchée par le juge civil, à moins que la Municipalité ne dispose d'une compétence décisionnelle en la matière. Or, une telle compétence ne ressortait pas, en particulier, de l'art. 45 RPAC, de sorte que la Cour de céans a déclaré le recours irrecevable (consid. 2). c) En dehors des cas où une décision est rendue, le personnel des communes et des autres personnes morales de droit public vaudois reste assujéti à la compétence (générale) des tribunaux civils, le litige opposant l'agent à son employeur de droit public constituant une "affaire patrimoniale de droit public cantonal relevant des tribunaux civils" (la notion de droit public cantonal incluant ici le droit public communal), au sens de l'art. 103 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 (CDPJ; BLV 211.02; voir Denis Piotet, Droit privé judiciaire vaudois, 2021, n. 18 ad art. 103 CDPJ).

### **E. 3**

a) En l'espèce, le litige a trait au paiement du traitement; la recourante conteste la retenue opérée sur son salaire pour les jours de travail non couverts par le certificat médical (soit le 30 juillet et du 2 au 5 août 2021) et réclame à l'autorité intimée le paiement de la somme nette de 1'168 fr.55. Il s'agit donc d'une contestation qui doit être tranchée en principe par

la justice civile, à moins que l'autorité intimée ne dispose d'une compétence décisionnelle en la matière, ce qu'il y a lieu d'examiner ci-après. b) La recourante est au bénéfice du statut de fonctionnaire de la commune depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017; en cette qualité, elle est soumise au RPAC, en application de son art. 1<sup>er</sup>. Or, il ne résulte pas de ce règlement que la Municipalité aurait la compétence de statuer par voie de décision sur une retenue de salaire. A teneur de 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). L'art. 45 al. 1 RPAC pose 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). Cette disposition n'attribue pas à la Municipalité de compétence décisionnelle (cf. arrêt GE.2018.0120 précité consid. 2). On ne voit pas par ailleurs quelle autre disposition du RPAC lui attribuerait une telle compétence en lien avec une retenue de salaire. La recourante cite l'art. 77 RPAC, dans la mesure où cette disposition évoque les décisions prises par la Municipalité "concernant la situation d'un fonctionnaire"; il s'agirait selon la recourante de la situation financière. Toutefois, cette disposition a pour objet la voie de recours à l'encontre des décisions rendues par la Municipalité; elle ne porte pas sur la compétence décisionnelle de cette dernière, de sorte que la recourante ne peut rien tirer à son profit de l'art. 77 RPAC. Il en va de même de l'art. 83 RPAC, également cité par la recourante, qui est une règle générale sur les dispositions d'application du RPAC sous la forme d'instructions administratives et n'attribue pas non plus de compétence décisionnelle à la Municipalité. Quant aux dispositions de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11) invoquées par la recourante (en particulier les art. 2 al. 2 let. a et 42 ch. 3 LC), elles définissent les "attributions" de la municipalité, mais ne lui donnent pas pour autant la compétence de rendre des décisions dans les domaines – très largement définis – qui lui sont ainsi attribués. A cet égard, la réglementation communale – à laquelle renvoie d'ailleurs l'art. 42 LC – est déterminante (cf. Novier, op. cit., p. 123 s. et les arrêts cités). S'agissant du RPAC, force est de constater que le législateur communal n'a pas voulu étendre le régime de la décision à des mesures telles qu'une retenue de salaire. Ce choix est compatible avec le droit cantonal. Au demeurant, on ne saurait voir dans la retenue litigieuse une sanction prononcée sous la forme d'une décision, ce d'autant moins que les dispositions du RPAC sur les sanctions disciplinaires (art. 27 ss) ont été abrogées. c) La retenue de salaire opérée par l'autorité intimée ne peut dès lors pas être qualifiée de décision au sens de l'art. 3 al. 1 LPA-VD. Il ressort ainsi de la répartition des compétences entre les juridictions civile et administrative, telle qu'elle est prévue par le droit actuel pour la fonction publique communale, que la Cour de céans n'est pas compétente pour connaître du litige. Aux termes de 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. 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; BLV 173.61 - cf. art. 1 let. a LJT). La procédure selon cette loi n'étant pas, en première instance, une procédure de recours, il incombe à la recourante de réintroduire la cause devant la juridiction compétente. Il n'y a ainsi pas lieu de transmettre la cause à cette autorité (cf. arrêt GE.2021.0027 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 consid. 2b et réf.).

Au vu de ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable. Bien que la recourante 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]; voir en outre arrêts GE.2015.0081 précité consid. 7; GE.2012.0211 du 19 février 2013 consid. 4; GE.2010.0227 du 1<sup>er</sup> septembre 2011 consid. 4). L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (cf. 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.