

VD_OMNI GE.2022.0253 vom 22. Mai 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-05-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0253

FR: VD_OMNI GE.2022.0253 du 22 mai 2023

IT: VD_OMNI GE.2022.0253 del 22 maggio 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Lausanne | Confirmation de la décision de la Municipalité de Lausanne de résilier la nomination provisoire du recourant. Une nomination définitive ne peut avoir lieu de manière implicite. Le licenciement du recourant doit être examiné à l'aune de l'art. 8 RPAC, qui autorise, durant la période probatoire, à rséilier librement les rapports de travail. Sur le vu des circonstances, l'autorité intimée était objectivement fondée à mettre fin à l'engagement provisoire du recourant. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. l'art. 92 al. 1 LPA-VD, 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. Il n'est en l'espèce pas contesté que la municipalité dispose d'un pouvoir de décision pour mettre fin à l'engagement provisoire. Pour le surplus, le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et dans les formes prescrites (art. 79 LPA-VD) par le destinataire de la décision attaquée si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

L'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales (art. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes [LC; BLV 175.11]). Selon cette loi, il incombe au Conseil général ou communal de définir le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC), la municipalité ayant la compétence de nommer les fonctionnaires et employés de la commune, de fixer leur traitement et d'exercer le pouvoir disciplinaire (art. 42 ch. 3 LC). La commune est ainsi habilitée à réglementer de manière autonome les rapports de travail qu'elle noue avec ses fonctionnaires et employés. Dans ce cas, la municipalité dispose d'une grande liberté d'appréciation dans l'organisation de son administration, en particulier s'agissant de la création, de la modification et de la suppression des rapports de service nécessaires à son bon fonctionnement (cf. arrêt GE.2011.0198 du 20 février 2012 consid. 1). L'exercice de ce pouvoir est limité par les principes constitutionnels régissant le droit administratif, tels que la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité, l'interdiction de l'arbitraire (ATF 138 I 113 consid. 6.4.2 p. 119; 108 Ib 209; voir aussi arrêt GE.1997.0037 du 29 mai 1997; cf. ég. Hélène Rosello, *Les influences du droit privé sur le droit de la fonction publique*, Zurich 2016, n°535 p. 264; Peter Hänni/Thomas Meier, *Der Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht*, in : Brennpunkte im Verwaltungsprozess, Häner/Waldmann [édit.], Zurich 2013, p. 157). Force est ainsi de constater que, dans les litiges relatifs aux licenciements de fonctionnaires communaux, le Tribunal cantonal ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que l'autorité qui a rendu la décision. Le

tribunal ne peut notamment pas revoir l'opportunité de la décision attaquée (cf. art. 98 LPA-VD) et doit, s'agissant des faits, exercer son pouvoir d'examen avec beaucoup de retenue (dans ce sens, arrêt GE.2014.0040 du 18 juin 2015 consid. 2). En revanche, son pouvoir d'appréciation sur les questions juridiques soulevées par les parties n'est pas limité.

E. 3

Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu au motif que lors de son audition du 8 septembre 2022 il n'aurait pas été confronté à des manquements sur lesquels il aurait pu s'exprimer mais seulement sur des appréciations subjectives. a) Selon l'art. 29 al. 2 Cst., les parties ont le droit d'être entendues. Ce droit sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique (ATF 135 I 279 consid. 2.3; 132 V 368 consid. 3.1; arrêt TF 8C_861/2012 du 20 août 2013 consid. 5.2). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu; l'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 144 I 11 consid. 5.3 et les arrêts cités). En matière de rapports de travail de droit public, la jurisprudence admet que des occasions relativement informelles de s'exprimer avant le licenciement peuvent remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne concernée ait compris qu'une telle mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre (ATF 144 I 11 consid. 5.3 in fine). La personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais doit également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard (arrêt TF 8C_158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 5.2, non publié aux ATF 136 I 39 , et les arrêts cités). Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 132 V 387 consid. 5.1; 127 V 431 consid. 3d/aa). Cependant, en droit de la fonction publique, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu peut être liquidée par une indemnisation. Celle-ci peut intervenir sur la base d'une application par analogie des règles relatives aux conséquences d'une résiliation injustifiée, voire sur la base d'une application par analogie des dispositions de droit privé sur le licenciement abusif (cf. arrêt TF 8C_79/2021 du 9 septembre 2021 consid. 2. 2 et les références citées). b) En l'occurrence, le recourant était parfaitement conscient, lorsqu'il a reçu la convocation à l'audience du 8 septembre 2022, qu'une mesure de licenciement était envisagée à son encontre. Si les manquements reprochés au recourant n'ont certes pas été énumérés précisément, le recourant savait que cette mesure était envisagée pour le motif qu'il ne parvenait pas à réaliser les tâches relevant de son cahier des charges et que des difficultés de collaboration, notamment avec le supérieur hiérarchique du recourant, compliquaient l'organisation du travail au sein du service où il œuvrait. Les reproches en question ont été formulés lors des entretiens qui ont eu lieu après trois et six mois d'activité du recourant, sans que ce dernier ne conteste leur pertinence. Ces circonstances devaient permettre au recourant de se déterminer utilement sur les faits qui justifiaient, selon l'autorité intimée, son licenciement, ce d'autant plus que le recourant n'était engagé qu'à titre provisoire et que son licenciement pouvait de ce fait être prononcé librement par la municipalité. Il s'ensuit que le grief de violation du droit d'être entendu doit être rejeté.

E. 4

Les modifications et adjonctions au présent règlement sont adressées à chaque fonctionnaire. Art. 8 – Nomination à titre provisoire 1 Sauf cas exceptionnel, le fonctionnaire est d'abord nommé à titre provisoire. L'engagement provisoire peut être librement résilié de part et d'autre un mois à l'avance pour la fin d'un mois. 2 Après une année d'engagement provisoire, la Municipalité doit procéder à la nomination définitive ou résilier l'engagement en observant le délai de congé. 3 Dans des cas exceptionnels, l'engagement provisoire peut être prolongé d'une année au maximum. Au-delà d'un an, le délai de résiliation de l'engagement est porté à trois mois." (...)

E. 5

Le recourant soutient d'abord qu'en application de l'art. 8 al. 2 RPAC et en l'absence de résiliation intervenue avant la fin de la première année de service du recourant, il convient de reconnaître qu'il est désormais engagé de manière définitive. a) A plusieurs reprises, le Tribunal administratif, puis la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, ont examiné la question de savoir si le dépassement de la durée maximum fixée par le statut du personnel communal pour un engagement par contrat de droit privé impliquait que la personne devait être considérée comme nommée en qualité de fonctionnaire. De manière constante, il a été jugé que tel n'était pas le cas (cf. arrêts GE.2008.0108 du 7 novembre 2008 consid. 5; GE.2006.0172 du 14 mai 2007 consid. 3b; GE.1996.0112 du 5 septembre 1997 consid. 2d/Aa; GE.1994.0034 du 13 juillet 1994). Cette conclusion repose sur le fait que la nomination d'un fonctionnaire doit intervenir à l'issue d'une procédure, revêtir une certaine forme et être acceptée par son destinataire (arrêt GE.2020.0189 du 12 juillet 2021 consid. 4a et les arrêts cités; GE.2012.0211 du 19 février 2013 consid. 3). L'acte de nomination doit notamment revêtir la forme écrite (cf. arrêt GE.2008.0108 précité consid. 4b et les références). Il n'existe pas de raison de raisonner différemment lorsque se pose la question de la nomination d'un fonctionnaire à titre définitif après sa nomination à titre provisoire. Une nomination à titre définitif implique également une décision formelle et ne saurait dès lors intervenir par le simple écoulement du temps. On ne saurait ainsi considérer qu'un employé communal est nommé à titre définitif au seul motif qu'une résiliation de l'engagement à titre provisoire n'est pas intervenue à l'échéance du délai d'une année de l'art. 8 al. 2 RPAC (arrêts GE.2020.0189 du 12 juillet 2021 consid. 4a; GE.2012.0102 du 6 novembre 2012). b) Le recourant n'a en l'occurrence jamais été nommé à titre définitif. L'autorité intimée a en outre entrepris les démarches en vue de son licenciement avant même l'échéance du délai d'un an de l'art. 8 al. 2 RPAC, délai qui n'a pas pu être respecté pour des raisons inhérentes au respect du droit d'être entendu du recourant. On ne saurait en déduire, comme le soutient le recourant, que sa nomination à titre définitif serait ainsi intervenue de manière implicite. C'est donc bien à l'aune de l'art. 8 RPAC que doit être examiné le bien-fondé de son licenciement.

E. 6

Faisant valoir implicitement une violation de l'art. 8 RPAC, le recourant soutient que son licenciement serait arbitraire, aucun reproche concret ne lui ayant été formulé. a) Selon la formulation claire de l'art. 8 RPAC, durant la période probatoire, l'autorité de nomination est en principe libre de renoncer à maintenir les rapports de service pour autant qu'elle respecte le délai de résiliation. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsque le droit applicable ne fait pas dépendre le licenciement de conditions matérielles, l'autorité dispose dans ce cadre d'un très large pouvoir d'appréciation. Dans un tel cas, la cour cantonale n'est fondée à intervenir qu'en cas de violation des principes constitutionnels tels que l'égalité de

traitement et l'interdiction de l'arbitraire. En particulier, le grief d'arbitraire ne doit être admis que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque les motifs allégués sont manifestement inexistantes, lorsque des assurances particulières ont été données à l'employé ou en cas de discrimination. En revanche, l'autorité de recours n'a pas à rechercher si les motifs invoqués sont ou non imputables à une faute de l'employé; il suffit en effet que la continuation du rapport de service se heurte à des difficultés objectives ou qu'elle n'apparaisse pas souhaitable pour une raison ou une autre (arrêts TF 8C_212/2022 du 11 janvier 2023 consid. 4.3; 8C_40/2022 du 15 juillet 2022 consid. 4.4 et les références citées). b) En l'occurrence, il est établi que l'engagement du recourant a été décidé à l'issue d'une procédure de recrutement laborieuse. Après plusieurs parutions d'offres d'emploi, la Municipalité de Lausanne est en effet parvenue au constat de l'impossibilité d'engager une personne dotée des compétences requises à la maintenance mécanique des machines communales. Confrontée à ces difficultés, l'autorité intimée a réduit ses exigences, pour ouvrir le poste à une personne titulaire d'un CFC en mécanique sur automobile. C'est dans ce contexte particulier de pénurie de personnel qualifié qu'a été décidé l'engagement du recourant à compter du 1^{er} septembre 2021. A ce stade, la Municipalité était consciente du besoin de former le recourant aux particularités de la mécanique sur les machines communales. La Municipalité a ensuite fait le constat, lors des entretiens de collaboration qui se sont déroulés après trois et six mois d'activité, que le recourant ne donnait pas satisfaction, ce dont ce dernier a pris acte en signant les formulaires remplis à ces occasions. Lors du deuxième entretien, une ultime occasion de s'améliorer a ensuite été signifiée au recourant. Si l'autorité intimée ne peut formuler de reproches précis et documentés à l'encontre du recourant, elle relève que, d'une manière générale, le recourant n'a pas donné satisfaction, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, pour l'exécution des tâches qui lui étaient confiées. Le recourant conteste désormais cette appréciation, alors qu'il n'avait formulé aucune remarque à ce sujet lors de son évaluation. Compte tenu toutefois du large pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité intimée, on ne peut lui reprocher d'avoir arbitrairement licencié le recourant. Il n'est en effet pas contesté que le recourant n'est en possession que d'un CFC en mécanique sur automobile légère et ne disposait pas, avant d'être engagé, des compétences et connaissances requises pour le poste. Cette formation, ainsi que l'expérience acquise dans le domaine de la mécanique automobile, ne lui permettaient ainsi pas d'être autonome au poste pour lequel il a été engagé, et ce même après plusieurs mois d'activité. Il importe peu dès lors que le recourant ait été présent et ponctuel chaque jour de travail. Sa volonté d'effectuer au mieux son travail n'est pas non plus remise en cause par l'autorité intimée. Pour le surplus, on ne voit pas que l'absence de transmission au recourant de la description de poste puisse rendre le licenciement arbitraire, dès lors que le recourant jugeait satisfaisante la clarté de ses tâches et de ses objectifs. Le recourant ne parvient ainsi pas à démontrer que le constat fait par l'autorité intimée de l'inadéquation du poste au regard de ses compétences serait injustifié. Il n'est de surcroît pas contesté par le recourant que ses relations avec son supérieur direct ne permettaient pas d'envisager une poursuite de la collaboration. Le recourant en est d'ailleurs conscient, dans la mesure où il envisage, dans le cadre de son recours, la poursuite de son engagement sous les ordres d'un autre supérieur. On ne discerne pas, sur le vu de ce qui précède, un motif qui rendrait la décision attaquée arbitraire. L'autorité intimée, qui a donné deux occasions au recourant de s'améliorer, pouvait en outre s'en tenir à l'appréciation générale du supérieur hiérarchique du recourant quant à ses prestations, sans énoncer dans les détails les manquements signifiés au recourant, a fortiori lorsqu'il s'agit, comme en l'occurrence, de

résilier une nomination provisoire. Dans de telles circonstances, il convient d'admettre que l'autorité intimée était objectivement fondée à mettre fin à l'engagement provisoire du recourant.

E. 7

Il découle des considérants qui précèdent que le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. 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 arrêt GE.2020.0189 du 12 juillet 2021 consid. 6). 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.