

# VD\_OMNI GE.2023.0059 vom 21. Oktober 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-10-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2023.0059](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0059)

FR: VD\_OMNI GE.2023.0059 du 21 octobre 2024

IT: VD\_OMNI GE.2023.0059 del 21 ottobre 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Police Nyon Région | Recours contre la résiliation par une association de communes des rapports de travail la liant au recourant. Les rapports de travail d'un membre du personnel communal qui ne se fondent pas sur une décision, mais qui ont leur origine dans un contrat de droit administratif, échappent à la compétence de la CDAP. Le recourant a été engagé par un contrat de droit public qu'il a signé et il résulte du statut du personnel applicable, malgré une certaine ambiguïté, que les rapports de travail sont fondés sur un contrat. Rappel qu'une décision de nomination ne peut pas être rendue par acte concluant. L'indication erronée de la voie de recours ne peut pas créer une voie de droit inexistante. Recours irrecevable. Pas de transmission d'office de la cause, l'art. 7 LPA-VD ne s'appliquant qu'à l'égard des autorités et juridictions administratives. Par arrêt du 21 octobre 2024, le Tribunal fédéral a admis le recours déposé contre cet arrêt et a renvoyé la cause à la CDAP (1C\_657/2023).

## Erwägungen

### E. 1

Il convient d'examiner la compétence de la CDAP pour connaître du recours. a) Selon l'art. 92 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), 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. 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). Selon la loi du 12 janvier 2010 sur la juridiction du travail (LJT; BLV 173.61), les litiges entre une collectivité publique ou un établissement public et un fonctionnaire nommé ne sont pas soumis aux dispositions de cette loi (art. 3 al. 2). Sous réserve de dispositions contraires, notamment celles prévues par la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD; BLV 172.31), les personnes engagées par contrat d'une collectivité publique ou d'un établissement public peuvent saisir les autorités compétentes en matière de juridiction du travail conformément à la LJT (art. 3 al. 3 LJT). Selon la jurisprudence concordante des différentes cours du Tribunal cantonal (arrêt de la Cour d'appel civile [CACI] du 5 février 2013, HC/2013/173; arrêts CDAP GE.2021.0027 du 1 er décembre 2021 consid. 1d; GE.2016.0156 du 23 novembre 2016 consid. 1; GE.2016.0100 du 14 septembre 2016 consid. 1d; GE.2016.0077 du 10 août 2016 consid. 1b; GE.2012.0140 du 19 février 2013; voir Mercedes Novier, Contentieux de la fonction publique communale: autorité compétente dans le Canton de Vaud?, Journal des Tribunaux

2021 III p. 111 ss, spéc. p. 113), l'acte par lequel la municipalité met fin aux rapports de service d'un membre du personnel communal constitue une décision susceptible de recours (au sens des art. 3 al. 1 et 92 al. 1 LPA-VD) si les rapports en question sont issus d'une décision unilatérale de la municipalité, fondée sur un statut du personnel adopté par la commune. En revanche, lorsque ces rapports ont leur origine dans un contrat de travail de droit privé régi par les art. 319 et suivants du Code des obligations (CO; RS 220) ou dans un contrat de droit administratif, le contentieux de leur résiliation échappe à la compétence de la juridiction administrative et relève des tribunaux instaurés par la LJT (cf. art. 2 LJT). Dans ce régime juridique de nature contractuelle, la résiliation intervient par l'exercice d'un droit formateur de l'employeur ou de l'employé, prenant la forme d'une déclaration de volonté soumise à réception (cf. CDAP GE.2021.0027 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 consid. 1c). 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 (cf. arrêts CDAP GE.2016.0077 du 10 août 2016; GE.2006.0180 du 28 juin 2007 et les références). b) Le Statut PNR s'applique à l'ensemble des fonctionnaires de l'Association de communes Police Nyon Région. Il est complété par des directives d'application. Les art. 319 et suivants du CO s'appliquent à titre supplétif (art. 1 Statut PNR). Selon l'art. 3 Statut PNR, le comité de direction engage et nomme les collaborateurs (al. 1). L'engagement est confirmé par une lettre précisant la nature de l'activité, la date d'entrée en fonction et les conditions de salaire et d'engagement (al. 2). L'art. 1<sup>er</sup> des directives d'application précise, en lien avec l'art. 3 Statut PNR, que les collaborateurs engagés pour une durée déterminée, de même que ceux engagés en tant qu'auxiliaires, ne sont pas soumis au contrat de droit public. A contrario, les collaborateurs engagés pour une durée indéterminée (mais pas nommés fonctionnaires) sont engagés par contrat de droit public. L'art. 8 Statut PNR, relatif au temps d'essai, prévoit que le temps d'essai d'un collaborateur est de six mois et peut être prolongé au maximum de six mois mais qu'il n'excédera pas une année au total. Selon l'art. 8 al. 3 Statut PNR, à la fin du temps d'essai, le collaborateur est nommé ou licencié. L'art. 9 Statut PNR prévoit qu'avant l'échéance du temps d'essai, il y a lieu de se déterminer sur la poursuite des rapports de service et que la décision du comité de direction doit être communiquée immédiatement par écrit au collaborateur, avant l'échéance de la période d'essai (al. 2). L'art. 76 Statut PNR dispose que les collaborateurs reçoivent la décision de nomination prise par le comité de direction. Pour les collaborateurs qui ne sont pas nommés, le comité de direction envoie un contrat de travail. Sans opposition de la part du collaborateur, le contrat de travail est réputé accepté. L'art. 67 Statut PNR prévoit que pendant le temps d'essai, le collaborateur et le comité de direction peuvent mettre fin aux rapports de travail moyennant un délai d'un mois pour la fin d'un mois. Sur demande, celui qui résilie le contrat en fournit les motifs par écrit. Après le temps d'essai, le collaborateur et le comité de direction peuvent mettre fin aux rapports de travail moyennant un délai de trois mois pour la fin d'un mois. Si les exigences du service ne s'y opposent pas, le comité de direction peut accepter une démission pour un terme plus rapproché. La décision de résiliation prise par le comité de direction doit se fonder sur l'un ou l'autre des motifs suivants: a) la violation des devoirs légaux et contractuels; b) l'inaptitude avérée; c) la disparition durable des conditions d'engagement fixées dans le contrat de travail. L'art. 72 Statut PNR prévoit que toute décision du comité de direction peut faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal dans un délai de 30 jours dès sa notification.

## E. 2

a) L'arrêt GE.2023.0060 retient ce qui suit au sujet du Statut PNR (consid. 1d): "Il ressort ensuite d'une analyse du Statut PNR et des pièces produites une certaine ambiguïté quant à la réglementation qui se réfère tantôt à un véritable statut de fonctionnaire avec une nomination tantôt à des rapports contractuels de droit public avec un régime se rapprochant de celui du Code des obligations. Tel est notamment le cas des dispositions sur la "résiliation" des rapports de travail (art. 67 ss PNR). S'agissant plus particulièrement de la situation de la recourante, on relèvera qu'elle a été engagée par un "contrat de droit public" qu'elle a également signé et non par une décision formelle de l'autorité intimée. En outre, il résulte de l'art. 8 Statut PNR, auquel se référerait expressément le contrat, que le temps d'essai est une période précédant la nomination formelle en tant que fonctionnaire pendant laquelle l'engagement peut prendre fin par une résiliation. Il résulte également de l'art. 76 PNR que pendant le temps d'essai, les rapports de travail sont fondés sur un contrat, une "décision" de nomination n'intervenant que si ceux-ci ne sont pas résiliés pendant cette période de six mois. Le litige étant en l'espèce relatif à une résiliation intervenue pendant le temps d'essai, il y a lieu de considérer que les rapports de travail avaient leur fondement dans un rapport contractuel. Le courrier du 24 février 2023 du Comité de direction ne peut dès lors être qualifié de décision. L'indication dans la lettre du Comité de direction du 24 février 2023 de la voie du recours de droit administratif auprès de la CDAP au sens des art. 92 ss LPA-VD était par conséquent erronée. Une telle indication de même que celle figurant à l'art. 72 Statut PNR, qui ne peuvent créer une voie de droit inexistante, ne sauraient entraîner une dérogation à la compétence de la juridiction prévue par la loi cantonale (GE.2021.0027 précité consid. 1d; cf. notamment art. 3 al. 1 LJT, art. 6 al. 2 LPA-VD)." b) Le litige étant en l'espèce relatif à une résiliation intervenue après le temps d'essai, il y a lieu de se demander si la jurisprudence précitée est applicable et s'il convient de considérer que les rapports de travail trouvent leur fondement dans un rapport contractuel également après le temps d'essai. Il a déjà été constaté dans l'arrêt GE.2023.0060 qu'il ressort de l'analyse du Statut PNR une certaine ambiguïté quant à la réglementation qui se réfère tantôt à un véritable statut de fonctionnaire avec une nomination tantôt à des rapports contractuels de droit public avec un régime se rapprochant de celui du CO. Il est vrai que, pour ce qui concerne l'engagement, le Statut PNR se réfère plutôt à un statut de fonctionnaire avec une nomination (art. 3, art. 8 al. 3, art. 9 al. 2 et art. 76). Cela étant, le document contre-signé par le recourant le 1<sup>er</sup> octobre 2020 s'intitule " Contrat d'engagement de droit public ". Il ressort en outre a contrario de l'art. 1<sup>er</sup> des Directives d'application du Statut PNR que les collaborateurs engagés pour une durée indéterminée sont engagés par contrat de droit public. La jurisprudence a par ailleurs retenu dans d'autres cas que, lorsqu'il est demandé à l'employé de contresigner sa lettre d'engagement, celui-ci manifeste par là son accord avec ses conditions d'engagement et confirme le caractère contractuel de la relation (CDAP GE.2016.077 du 10 août 2016 consid. 1d). Même si le recourant relève à juste titre que le contrat signé le 1<sup>er</sup> octobre 2020 précisait en référence à l'art. 8 Statut PNR qu'il était conclu à titre provisoire pour une durée de six mois à l'issue de laquelle, en cas de convenance, il pourrait " être confirmé à titre définitif ", cela ne signifie pas encore que son engagement à la fin du temps d'essai ne reposerait pas sur le même contrat mais sur une décision formelle ultérieure de nomination. Il ressort en effet des termes de l'acte signé le 1<sup>er</sup> octobre 2020 qu'il a également vocation à régir la période postérieure au temps d'essai puisqu'il règle la question du versement du salaire en cas de maladie ou d'accidents non professionnels après le temps d'essai. Il convient de souligner qu'au terme du temps d'essai, il n'y a pas eu de décision de nomination du recourant. Or une telle décision ne peut pas être

rendue par acte concluant (cf. en dernier lieu GE.2022.0253 du 22 mai 2023 consid. 5). Les rapports de service se sont donc poursuivis sous l'égide du contrat du 17 septembre 2020; dans le cadre de ce régime juridique de nature contractuelle, la résiliation est intervenue non pas par le prononcé d'une décision unilatérale fondée sur le statut du personnel, mais par l'exercice d'un droit formateur de l'employeur, revêtant la forme d'une déclaration de volonté (courrier du 24 février 2023). Si on examine la résiliation du 24 février 2023, elle n'est pas non plus tout à fait claire car elle se définit comme une " décision " et mentionne une voie de recours à la CDAP, tout en utilisant le terme de " résiliation du contrat ". Cela étant, ce n'est pas l'indication erronée de la voie du recours de droit administratif auprès de la CDAP ni même une indication telle que celle figurant à l'art. 72 Statut PNR, qui pourraient créer une voie de droit inexistante contre un acte de l'employeur et entraîner une dérogation à la compétence de la juridiction prévue par la loi cantonale (cf. CDAP GE.2021.0027 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 consid. 1d; cf. notamment art. 3 al. 1 LJT, art. 6 al. 2 LPA-VD). Pour trancher la présente affaire, il convient bien plutôt de se fonder sur les dispositions du Statut PNR réglant la résiliation et qui utilisent le terme de " contrat ". Or il n'est pas question dans ledit statut d'une résiliation par voie décisionnelle. La réglementation se distingue sur ce point d'autres statuts tels que par exemple ceux de l'Association Sécurité Riviera, dont les art. 72 et 73 relatifs à la fin des rapports de travail ont la teneur suivante: "Art. 72 Résiliation ordinaire Les deux parties peuvent résilier les rapports de travail selon les règles dégagées des art. 335 à 335c CO, sous réserve des dispositions du présent statut, notamment de l'art. 11. L'association procède à la résiliation ordinaire par le biais de la révocation. Le fonctionnaire procède à la résiliation ordinaire par le biais de la démission." Dans sa jurisprudence, la CDAP a déjà eu l'occasion de juger que les rapports entre l'Association Sécurité Riviera et ses fonctionnaires étaient issus d'une décision du comité de direction, ce qui l'a conduite à entrer en matière sur des recours dirigés contre des décisions de l'autorité intimée mettant fin aux rapports de travail ou prononçant un avertissement à l'encontre d'un fonctionnaire (arrêts GE.2019.0052 du 11 février 2020 consid. 1c et 1d et les références citées). L'art. 67 Statut PNR n'est pas formulé de la même manière. Il prévoit que, après le temps d'essai, le collaborateur et le comité de direction peuvent mettre fin aux rapports de travail moyennant un délai de trois mois pour la fin d'un mois. Si les exigences du service ne s'y opposent pas, le comité de direction peut accepter une démission pour un terme plus rapproché. Il en ressort que la résiliation intervient par l'exercice d'un droit formateur de l'employeur ou de l'employé, prenant la forme d'une déclaration de volonté soumise à réception. Par ailleurs, le fait que, dans l'arrêt GE.2023.0060, le Tribunal de céans a jugé qu'il n'était pas compétent pour juger du licenciement d'un collaborateur de la PNR durant le temps d'essai constitue une circonstance dont il faut tenir compte. Certes, la CDAP avait enregistré – sous référence GE.2022.0155 –, avant de le déclarer sans objet, un recours déposé contre une décision de la même autorité intimée du 27 juin 2022 ordonnant la suspension provisoire du recourant. La CDAP ne s'étant jamais déterminée sur la recevabilité dudit recours, il n'y a cependant pas lieu d'en déduire quoi que ce soit en lien avec la recevabilité du présent recours. Enfin, contrairement à ce que soutient le recourant, la qualification de droit privé ou de droit public des rapports de travail n'a pas d'incidence sur la compétence de la Cour de céans pour connaître du litige. En l'occurrence, il n'est pas contestable que les rapports de travail sont régis par le Statut PNR et qu'ils relèvent dès lors du droit public. L'élément décisif pour la compétence de la Cour de céans est toutefois de déterminer si ces rapports de travail de droit public reposent sur un acte unilatéral de l'autorité intimée, soit une décision au sens de

l'art. 3 LPA-VD, ou sur un contrat.

### **E. 3**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours est irrecevable. Il n'y a pas lieu de transmettre d'office la cause à l'autorité judiciaire civile compétente, l'art. 7 LPA-VD ne s'appliquant qu'à l'égard des autorités et juridictions administratives et non à l'égard des tribunaux civils ou des autorités de poursuite pénale (CDAP GE.2023.0060 du 16 mai 2023 consid. 2; GE.2023.0019 du 28 février 2023 consid. 1c et réf. citées). Il se justifie de statuer sans frais, la procédure étant gratuite en matière de contentieux communal de la fonction publique (art. 49 LPA-VD et art. 4 al. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens au recourant (cf. art. 55 ss LPA-VD).

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