

VD_OMNI GE.2024.0379 vom 23. Mai 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-05-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0379

FR: VD_OMNI GE.2024.0379 du 23 mai 2025

IT: VD_OMNI GE.2024.0379 del 23 maggio 2025

Regeste

A. _____/Municipalité de Lausanne | Confirmation d'une mise en demeure à l'égard d'un fonctionnaire communal n'ayant pas obtempéré aux directives de sa hiérarchie de suivre toutes les formations nécessaires pour être en mesure de remplir sa fonction, dont les prestations ne répondent pas aux attentes de ses supérieurs et qui adopte une posture professionnelle qui n'est pas toujours en adéquation avec les attentes de sa hiérarchie. Confrontés à une violation du devoir de fidélité, les supérieurs du recourant n'avaient d'autre choix que de mettre ce dernier en demeure de fournir des prestations de qualité et de lui assigner cinq objectifs qui n'apparaissent pas irréalisables.

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

Dès l'ouverture de l'enquête, l'intéressé doit être informé de son droit d'être assisté conformément à l'article 56 RPAC.

E. 3

A l'issue de son audition, le fonctionnaire doit être informé de la possibilité de demander la consultation préalable de la Commission paritaire prévue à l'article 75.

E. 3.2

p. 272; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 132 V 368 consid. 3.1 p. 371; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 124 I 48 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités). Il s'agit de permettre à une partie de mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b; 105 Ia 193 consid. 2b/cc). Le droit d'être entendu est un droit de nature formelle dont la violation impose l'annulation de la décision attaquée, sans qu'il y ait lieu d'examiner les griefs soulevés par le recourant sur le fond (ATF 124 I 49 consid. 3a et 118 Ia 104 consid. 3c; arrêt CDAP GE.2004.0032 du 7 mai 2004). Une autorité viole le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst., notamment lorsqu'elle ne respecte pas son obligation de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient. Pour satisfaire à cette

exigence, 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 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270). L'essentiel est que la décision indique clairement les faits qui sont établis et les déductions juridiques qui sont tirées de l'état de fait déterminant (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157; 135 II 145 consid. 8.2 p. 153). En principe, le texte de l'art. 42 let. c LPA-VD est clair: la motivation doit figurer dans la décision elle-même. Néanmoins, la jurisprudence admet, de manière générale, que la motivation d'une décision peut résulter de correspondances antérieures ou de documents séparés (ATF 131 I 18 consid. 3.1; 113 II 204 consid. 2; arrêts TF 2A.132/2003 du 24 octobre 2003 consid. 2.1; 2A.516/2000 du 6 novembre 2001; CDAP GE.2020.0070 du 4 février 2021; FI.2019.0086 du 26 juin 2020; AC.2019.0102 du 27 février 2020; voir aussi Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd., Berne 2011, ch. 2.2.8.3 p. 350). b) En l'occurrence, trois reproches ont été émis à l'endroit du recourant. En premier lieu, il ressort sans ambiguïté de la décision attaquée que des manquements liés au processus de paie des collaborateurs du SEP ont été constatés chez le recourant et ce, en raison de lacunes dans sa formation. Or, des directives de se former sur le traitement des salaires et à l'utilisation des outils informatiques avaient précédemment été données à cet égard aux assistants RH. Il est dès lors reproché au recourant de ne pas avoir appliqué ces directives et de ne pas avoir pris les dispositions nécessaires pour être en mesure d'établir les éléments variables de paie. En deuxième lieu, les supérieurs du recourant lui ont fait part de leur insatisfaction quant à la qualité des documents transmis à sa hiérarchie pour contrôle et examen. Dans sa réponse, l'autorité intimée relève que le recourant doit être en mesure de gérer de manière autonome les tâches administratives RH. Or, elle indique à cet égard que sa hiérarchie et certains collègues ont dû lui retourner plusieurs fois des documents incorrectement rédigés ou contenant des erreurs pour la plupart évitables. Enfin, il est clairement reproché au recourant d'adopter une posture professionnelle qui n'est pas toujours en adéquation avec les attentes de sa hiérarchie eu égard à sa fonction et de faire preuve d'un manque d'implication et de rigueur. L'autorité intimée rappelle sur ce point que le recourant n'a pas toujours respecté les directives du service et de la municipalité en termes d'annonce d'absences. Sans doute, le recourant conteste ce qui lui est reproché; il n'en demeure pas moins qu'il ne s'est pas mépris sur le contenu de la décision attaquée, puisque, dans son recours, il développe longuement l'ensemble de ses moyens. Du reste, il s'est déterminé par écrit sur les reproches émis par ses supérieurs avant que la décision attaquée ne soit rendue et reprend précisément dans ses écritures les différents motifs sur lesquels repose la décision attaquée pour les réfuter. En outre, contrairement à ce que le recourant soutient, l'autorité intimée a examiné les moyens qu'il avait soulevés à l'appui de ses déterminations du 18 octobre 2024. Dans son recours, il relève lui-même que l'exposé des faits de la décision attaquée est à peu de chose près le même que celui figurant dans le courrier du 21 août 2024, certains reproches initialement émis ayant été abandonnés. A cela s'ajoute que le recourant a pu faire valoir et développer l'ensemble de ses moyens à l'encontre de la décision attaquée devant le Tribunal, qui statue en la matière avec un plein pouvoir d'examen. Pour le surplus, savoir si l'appréciation des faits retenus par l'autorité intimée est admissible ou non relève du fond. Sur ce point, le recours s'avère par conséquent mal fondé.

E. 4

Sur le plan matériel, le recourant fait valoir que les conditions qui permettraient à l'autorité intimée de lui adresser une mise en demeure n'étaient pas réalisées dans le cas d'espèce. Il se plaint d'une constatation inexacte et arbitraire des faits. a) On rappelle à cet égard que l'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales (art. 2 de la loi cantonale 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.

E. 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 régler 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. Rosello, op. cit., n°535 p. 264; Peter Hänni/Thomas Meier, *Der Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht*, in : Häner/Waldmann, *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, Zurich 2013, p. 157). 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 exercer son pouvoir d'examen avec une certaine retenue (dans ce sens, arrêt GE.2014.0040 du 18 juin 2015 consid. 2). Il en va de même lorsque le recours est dirigé, comme dans la présente espèce, contre une mise en demeure du fonctionnaire concerné (arrêts GE.2024.0166 du 11 novembre 2024 consid. 5a; GE.2024.0130 du 24 juin 2024 consid. 4b; GE.2021.0026 du 19 novembre 2021 consid. 2). b) En l'occurrence, il importe de s'en tenir aux constatations faites par l'autorité intimée, telles qu'elles ressortent de la décision attaquée. aa) En premier lieu, le recourant conteste toute responsabilité dans les manquements liés au processus de paie constatés chez les collaborateurs du SEP. De même, le fait que sa supérieure ait eu connaissance de la situation depuis le 30 mai 2024 et ne réagisse que le 3 juin 2024 serait, toujours selon lui, également symptomatique d'un dysfonctionnement du service. Au cours de la séance RH de son service, qui s'est tenue le 15 février 2024, il a été demandé à tous les assistants, dont le recourant, de se former sur le traitement des salaires, notamment. Plus spécifiquement, il a été demandé au recourant et à sa collègue, C. _____, d'uniformiser le traitement des salaires et des relevés d'heures entre leurs secteurs et de se former à l'utilisation de l'outil "Robot", afin d'automatiser la collecte et la consolidation des données et éviter les saisies manuelles. Or, le recourant n'avait pas les connaissances nécessaires pour établir les salaires du domaine parascolaire et n'avait pas été formé lorsque sa hiérarchie a constaté, le 30 mai 2024, que le processus de paie ne pouvait pas se poursuivre. Le recourant, dont la formation devait avoir lieu entre février et avril 2024, fait valoir à cet égard l'absence de sa collègue, C. _____, qui devait assurer sa formation; or, cette dernière n'a été absente qu'à partir de mai 2024. Dès lors, contrairement à ce qu'il soutient, c'est bien parce qu'il n'a pas donné suite aux directives qui ont été données aux assistants RH - et à lui en particulier - de se former sur le traitement des

salaires, alors qu'il avait le temps de se former dans les délais exigés par sa hiérarchie, qu'il s'est trouvé dans l'incapacité d'établir correctement les salaires, notamment les éléments variables de paie, à la fin du mois de mai 2024. A cet égard, il appartenait au recourant de s'organiser pour satisfaire à l'injonction qui lui avait été adressée. Pourtant, on relève que la description de son poste requiert du titulaire qu'il soit en mesure de saisir ces éléments. Du reste, lors de la séance du 25 avril 2024 à laquelle le recourant a assisté, B. _____, chef du Domaine RH du service, a rappelé aux participants que les formations sur les salaires devaient être achevées et qu'il s'agissait d'une injonction de sa part. Le recourant, qui n'a pas observé cette directive de sa hiérarchie, ne saurait s'exonérer du fait que certains de ses collègues ne l'auraient pas davantage observée. Pour le reste, on ne voit pas que le fait que sa supérieure ait attendu deux jours ouvrables pour réagir serait révélateur d'un dysfonctionnement du service. bb) En deuxième lieu, il est reproché au recourant de fournir à ses supérieurs des documents rédigés ne présentant pas la qualité qu'ils sont en droit d'attendre de la part d'un assistant RH. Il lui est demandé de fournir dorénavant des documents rédigés avec une grammaire et une orthographe soignées, avant de les transmettre à sa hiérarchie. Pour le recourant, l'autorité intimée fait référence sur ce point aux certificats de travail qu'il a rédigés et ajoute que ceux-ci sont toujours lus et validés par sa hiérarchie, avant d'être envoyés par les assistants RH à leurs destinataires. Il ressort toutefois des explications de l'autorité intimée que les prestations du recourant sur ce point ne répondent pas aux attentes de ses supérieurs, dans la mesure où ces derniers et certains de ses collègues ont dû renvoyer plusieurs fois au recourant des documents incorrectement rédigés ou contenant des erreurs qui pour la plupart étaient évitables. On rappelle du reste qu'un contrôle obligatoire et systématique "à quatre yeux" a été imposé au personnel du service en 2022, impliquant une collaboration entre assistants RH pour le contrôle du travail. Le recourant semble s'être affranchi de cette directive puisqu'en définitive, c'est sa hiérarchie qui a dû contrôler systématiquement la qualité de son travail. cc) Plus généralement, la décision attaquée reproche au recourant d'adopter une posture professionnelle qui n'est pas toujours en adéquation avec les attentes de sa hiérarchie eu égard à sa fonction et de faire preuve d'un manque d'implication et de rigueur dans l'exercice de celle-ci. Ainsi, il est reproché au recourant de ne pas toujours prévenir ses supérieurs de ses absences, sinon de le faire à la dernière minute. Or, l'art. 12 RPAC exige du fonctionnaire empêché de respecter son horaire de travail qu'il en informe immédiatement son chef. Le recourant n'était pas présent à des séances obligatoires dont les dates avaient été fixées à l'avance, ainsi les réunions du réseau RH de la Ville des 1^{er} juin et le 17 novembre 2023, sans avoir prévenu ses supérieurs; il l'a du reste admis dans son courriel du même jour, ajoutant qu'il en avait parlé à un collègue qui n'était pourtant pas son supérieur. En outre, le recourant n'avait pas prévenu son supérieur de son absence à la séance RH du 6 juin 2024, bien qu'il fût chargé de tenir un procès-verbal, sans effectuer la moindre démarche pour trouver un remplaçant, comme cela est attendu des personnes absentes. Ses critiques sont donc vaines. Également sur ce volet, il est aussi reproché au recourant d'avoir pris du retard dans la numérisation des dossiers du personnel. Cet objectif consistant à scanner un minimum de cinq dossiers par semaine pour un taux d'activité à 100%, a été assigné aux assistants RH le 13 avril 2023; il a été rappelé à plusieurs reprises, l'objectif n'étant pas atteint. Au vu du retard pris à atteindre celui-ci, le recourant, notamment, s'est vu imposer un minimum de 10 dossiers à numériser par mois dès le 18 octobre 2023. Or, le recourant rappelle avoir accumulé les heures supplémentaires et explique que les objectifs de numérisation ne seraient réalisables pour aucun des assistants,

ce qui relèverait, selon lui, d'un problème global systémique, rencontré par plusieurs collègues. On observe pourtant qu'à deux reprises au moins, notamment dans son courriel du 19 octobre 2023 à B. _____, le recourant a expressément admis avoir tardé à entreprendre cette tâche. Le recourant a en outre éprouvé des difficultés à se coordonner de manière efficiente avec sa collègue pour la gestion de la population des auxiliaires du domaine parascolaire, qui devait prendre place dès le 1^{er} mars 2024 suite à la fusion de ce domaine avec celui "Infrastructure & Bâtiments". C. _____, dont le taux d'activité est de 80%, a continué à gérer les auxiliaires du secteur parascolaire, ce qui représente 216 personnes, et a pris également en charge une partie des auxiliaires du secteur conciergerie. Le recourant, qui travaille à plein temps, a continué la prise en charge de ces derniers, ce qui représente 22 personnes. Quoi qu'en dise le recourant, il assume donc sur ce point une charge de travail de un contre dix pour sa collègue, bien que la gestion du personnel auxiliaire fasse partie des charges de la description de son poste, d'où un déséquilibre patent en résultant. Il ne peut dès lors prétendre qu'il n'avait en aucun cas conscience de ce qui précède et que cette répartition déséquilibrée n'était pas conforme aux attentes de ses supérieurs. Toujours sur ce point, on relève le "franc-parler" dont le recourant semble abuser et qui n'est guère compatible avec les exigences de sa fonction, comme cela a été constaté à plusieurs reprises par ses supérieurs lors des entretiens d'évaluation. d) En conséquence, les critiques du recourant sont vaines et ce dernier n'emporte pas la conviction du Tribunal lorsqu'il soutient que les faits retenus dans la décision attaquée l'auraient été de manière inexacte et arbitraire. En réalité, le recourant se borne à substituer sa propre version des faits à celle retenue à l'appui de la décision attaquée. Par le passé, les prestations du recourant ont sans doute dépassé les attentes de ses supérieurs, ce qui ressort notamment du certificat de travail intermédiaire élogieux qui lui a été délivré le 14 avril 2023. Toutefois, depuis lors, le constat est fait que le recourant n'a plus donné entière satisfaction à son employeur dans sa fonction d'assistant RH. Plusieurs des directives qui lui ont été données par sa hiérarchie, suite à la fusion des deux domaines du service, n'ont pas été respectées par le recourant; il en va de même de certaines observations relevées par ses supérieurs lors des entretiens d'appréciation, qui ne paraissent pas avoir davantage retenu son attention. Il s'agit là d'une violation du devoir de diligence et de fidélité, qui a eu pour conséquence que le recourant n'a rempli que de manière imparfaite certaines des tâches de son poste, soit notamment la saisie des éléments variables de paie mensuels et l'élaboration des certificats de travail. A cela s'ajoute une conduite générale, on songe ici à ses absences non annoncées, peu en adéquation avec les exigences du service et qui, à terme, nuit à son efficacité. Le recourant met en cause le fonctionnement du service auquel il est rattaché. Il fait valoir que le 10 juin 2021, plusieurs assistants RH avaient manifesté leur mécontentement à leur ancienne supérieure, dénonçant des conditions de travail insatisfaisantes. Comme le relève l'autorité intimée, ces éléments sont survenus à l'issue des mesures de continuité mises en place durant la pandémie de Covid-19. Sans doute, le recourant fait valoir que ces conditions de travail se seraient aggravées depuis lors, sans en dire davantage cependant. Quoi qu'il en soit, à supposer même que tel soit le cas, on ne voit pas en quoi cette situation exonérerait le recourant de son obligation de fournir des prestations répondant aux attentes de ses supérieurs et justifierait qu'il n'observe pas les directives de sa hiérarchie. Confrontés à une violation du devoir de fidélité du fonctionnaire, les supérieurs du recourant n'avaient d'autre choix que de mettre ce dernier en demeure de fournir des prestations de qualité et de lui assigner des objectifs qui n'apparaissent guère irréalisables. 5. Quoique le recourant ne l'invoque pas expressément, il

reste cependant à vérifier que la décision attaquée résiste au principe de proportionnalité. a) Subdivisé en trois règles ou sous-principes, le principe de proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; v. ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 p. 412; 142 I 76 consid. 3.5.1 p. 84; 142 I 49 consid. 9.1 p. 69; 136 IV 97 consid. 5.2.2 p. 104 et les arrêts cités; arrêts 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 6.1; 2C_206/2017 du 23 février 2018 consid. 8.3; v. ég. arrêt CDAP GE.2024.0130 du 24 juin 2024 consid. 4a/bb). b) En l'occurrence, la mise en demeure contestée est assortie de cinq objectifs assignés au recourant; or, tous relèvent de constats concordants faits par ses supérieurs, comme on l'a vu au considérant précédent. Dès lors, on n'hésitera guère à confirmer, s'agissant de la règle de l'aptitude, que la mise en demeure attaquée est de nature à permettre au recourant de remplir sa fonction d'assistant RH, afin de l'inviter à s'améliorer à cet égard. S'agissant de la règle de la nécessité, on a vu ci-dessus qu'au moment où le recourant a été mis en demeure, il ne donnait plus entière satisfaction à son employeur dans sa fonction d'assistant RH, alors que deux domaines du service auquel il est rattaché avaient été fusionnés. Non seulement il n'avait pas obtempéré aux ordres d'observer les directives qui lui ont été données par sa hiérarchie s'agissant du traitement des salaires et de la numérisation des dossiers, mais en outre il n'a pas tenu compte de plusieurs observations relevées par ses supérieurs lors des entretiens d'appréciation. Aucun délai probatoire ne lui a été imparti; il est simplement prévu qu'un entretien de suivi soit mis sur pied dans les trois mois dès la reprise de son activité. On ne voit pas qu'une autre mesure moins incisive eût atteint le même résultat; le RPAC ne prévoit pas qu'un avertissement – qui du reste ne diffère guère d'une mise en demeure (v. Wyler/Briguet, op. cit., p. 65) – puisse être notifié au fonctionnaire manquant à ses obligations. Sous l'angle de la règle de la proportionnalité au sens étroit, il importe de mettre en balance l'intérêt public poursuivi, d'une part, la rigueur de la mesure en cause, d'autre part. A cet égard, la mise en demeure dont le recourant fait l'objet reste d'une gravité modérée; elle a pour effet principal de l'inviter à remplir toutes les obligations découlant des buts et responsabilités du poste qu'il occupe. Certes, cette mesure, que l'autorité intimée a la faculté de répéter, peut également précéder une procédure de licenciement; ceci étant, il ne tient qu'au recourant d'améliorer ses prestations et de répondre aux attentes qu'impliquent ses responsabilités, afin d'échapper à une telle procédure. Sans doute, le recourant est dans l'incapacité de fournir ses prestations depuis le 7 août 2024, de sorte que le délai de trois mois à l'issue duquel un entretien de suivi doit être mis en œuvre n'a pas commencé à courir. Ce constat n'affaiblit toutefois pas la décision attaquée. Il appartiendra à l'autorité intimée d'adapter cette mesure à partir du moment où le recourant aura repris ses activités au SEP. 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.