



1C_657/2023

Arrêt du 21 octobre 2024

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Müller et Merz.
Greffier : M. Parmelin.

Participants à la procédure
A. _____,
représenté par Me Albert J. Graf, avocat,
recourant,

contre

Police Nyon Région,
Comité de direction, route de Divonne 68, 1260 Nyon, représentée par Me Eric Cerottini, avocat,
rue du Petit-Chêne 18, 1003 Lausanne,
intimée.

Objet
Droit de la fonction publique; résiliation des rapports de service; compétence,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit administratif
et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 3 novembre 2023 (GE.2023.0059).

Faits :

A.

Par "contrat d'engagement de droit public" du 17 septembre 2020, daté et signé le 1^{er} octobre 2020 par son destinataire, le Comité de direction de la Police Nyon Région a engagé A. _____ en qualité de policier à 100% dès le 1^{er} octobre 2020. Il était notamment précisé, en référence à l'art. 8 du Statut du personnel de la Police Nyon Région du 13 novembre 2018 (Statut PNR), que le contrat 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". Par courrier du 24 février 2023, le Comité de direction a résilié de manière ordinaire le contrat de droit administratif conclu avec A. _____ avec effet au 31 mai 2023 conformément à l'art. 67 du Statut PNR et l'a libéré de son obligation de travailler. Il a considéré que, par son attitude (en particulier par des accusations infondées et des mensonges), A. _____ avait provoqué la rupture irrémédiable du lien de confiance qui l'unissait à son employeur, rendant impossible la poursuite des rapports de travail. Il l'a libéré de son obligation de travailler jusqu'au 31 mai 2023 et a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours. La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud s'est estimée incompétente pour traiter le recours formé par A. _____ contre cet acte et l'a déclaré irrecevable au terme d'un arrêt rendu le 3 novembre 2023.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et principalement de renvoyer la cause à l'autorité inférieure en vue de nouvelle décision dans le sens des considérations de l'arrêt à rendre, subsidiairement de dire que la Cour de droit administratif et public est compétente.

Police Nyon Région conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité et à la confirmation de l'arrêt attaqué.

Le recourant et l'intimée se sont encore exprimés à la faveur d'un second échange d'écritures.

Considérant en droit :

1.

Le contrat d'engagement signé par les parties le 17 septembre 2020 et sur la base duquel les rapports de travail se sont poursuivis au terme du temps d'essai de six mois selon l'arrêt attaqué est un contrat de droit administratif. Les dispositions du Code des obligations sont applicables à titre de droit supplétif (cf. art. 1^{er} al. 1 et 77 du Statut PNR). Les rapports de service entre le recourant et l'intimée sont donc soumis au droit public (cf. arrêts 8C_709/2021 du 2 mai 2022 consid. 1.1; 8C_590/2020 du 8 juillet 2021 consid. 1.2). Il en irait de même si les rapports de travail se fondaient sur une décision de nomination individuelle intervenue au terme du temps d'essai comme le prétend le recourant. La présente cause est donc une contestation pécuniaire en matière de rapports de travail de droit public. Elle ne tombe pas sous le coup de l'exception de l'art. 83 let. g LTF. La valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 et 85 al. 1 let. b LTF).

2.

Le recourant dénonce une constatation inexacte et arbitraire des faits. La cour cantonale aurait admis de manière erronée qu'un dossier personnel avait été produit le 17 avril 2023 par l'intimée avec sa réponse au recours. De même, elle aurait retenu à tort qu'au terme du temps d'essai, il n'y avait pas eu de décision de nomination. Le Tribunal cantonal ne pouvait arriver à pareille conclusion en l'absence d'une instruction complète alors qu'il lui appartenait d'instruire d'office. Par ailleurs, l'arrêt querellé ne tient pas compte dans sa motivation, de manière arbitraire, qu'il existait une première décision d'engagement le 10 octobre 2012 qui a duré jusqu'à fin 2019. Il serait abusif et arbitraire de prétendre qu'il était encore en période d'essai lors du licenciement alors qu'il a servi la Police Nyon Région pas moins de neuf ans.

2.1. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (**ATF 148 I 160** consid. 3). Lorsque la partie recourante entend s'en prendre aux faits ressortant de l'arrêt entrepris, elle doit établir de manière précise la réalisation de ces conditions, c'est-à-dire qu'elle doit exposer, de manière circonstanciée, que les faits retenus l'ont été d'une manière absolument inadmissible, et non seulement discutable ou critiquable (cf. art. 106 al. 2 LTF; **ATF 146 IV 88** consid. 1.3.1; **145 IV 154** consid. 1.1).

2.2. La cour cantonale a déclaré le recours irrecevable en raison de son incompétence. Cela étant, elle pouvait s'abstenir de mentionner les éléments de fait qui n'étaient pas pertinents pour trancher cette question. Il en va ainsi du fait que le recourant avait déjà oeuvré un peu plus de sept ans au même poste au sein de la Police Nyon Région jusqu'à sa démission avec effet au 30 novembre 2019. Il n'en déduit au demeurant aucune argumentation quant à la compétence de la Cour de droit administratif et public pour statuer sur le recours dont il l'avait saisi. L'omission dénoncée n'a aucune incidence sur l'issue du litige et le recourant se plaint en vain d'une constatation inexacte ou incomplète des faits qui nécessiterait de corriger et de compléter l'état de fait de l'arrêt attaqué.

2.3. La Cour de droit administratif et public a relevé l'ambiguïté de la réglementation applicable 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 du CO. Elle a retenu qu'au terme du temps d'essai, il n'y avait pas eu de décision de nomination du recourant, qu'une telle décision ne pouvait pas être rendue par acte concluant et que les rapports de service s'étaient poursuivis sous l'égide du contrat d'engagement du 17 septembre 2020. Dans le cadre de ce régime juridique de nature contractuelle, la résiliation était 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.

2.3.1. Suivant la loi vaudoise du 12 janvier 2010 sur la juridiction du travail (LJT; BLV 173.61), les contestations de droit civil relatives au contrat de travail relèvent, en fonction de la valeur litigieuse, soit du Tribunal des prud'hommes, soit du Tribunal d'arrondissement, soit de la Chambre patrimoniale cantonale (cf. art. 1 al. 1 let. a et 2 al. 1 LJT). Selon l'art. 3 al. 2 LJT, les litiges entre une collectivité publique ou un établissement public et un fonctionnaire nommé ne sont pas soumis aux dispositions de cette loi. Sous réserve de dispositions contraires, notamment celles prévues par la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'État 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).

2.3.2. À teneur de l'art. 2 al. 1 Statut PNR, est fonctionnaire toute personne engagée par le Comité de direction pour exercer une activité au service de la Police Nyon Région, pour une durée indéterminée et à un taux minimum de 50 %. L'art. 8 al. 3 Statut PNR précise qu'à la fin du temps d'essai, le collaborateur est

nommé ou licencié. L'art. 9 Statut PNR dispose qu'un mois avant l'échéance du temps d'essai, le chef de service proposera au Comité de direction la nomination du collaborateur, la poursuite du temps d'essai ou la fin des rapports de service (al. 2). La décision du Comité de direction est communiquée immédiatement par écrit au collaborateur, avant l'échéance de la période d'essai (al. 4). L'art. 76 Statut PNR prévoit que les collaborateurs reçoivent la décision de nomination prise par le Comité de direction (al. 1). 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 (al. 2).

2.4. Le recourant prétend qu'au terme du temps d'essai, il aurait fait l'objet d'une décision de nomination formelle lui conférant le statut de fonctionnaire et que la production de son dossier personnel, si celle-ci avait été requise comme il l'avait demandé, aurait permis d'établir ce fait. Si cette allégation se révélait exacte, la LJT serait inapplicable puisque l'art. 3 al. 2 LJT exclut de son champ d'application les litiges entre une collectivité publique ou un établissement et un fonctionnaire nommé. La question de savoir si le recourant avait fait l'objet d'une décision de nomination formelle au terme du temps d'essai de six mois présentait ainsi une certaine pertinence pour déterminer la juridiction de recours compétente (cf. arrêt GE.2020.0172 du 25 janvier 2021 consid. 2b).

On peut certes s'étonner que le recourant n'ait pas été en mesure de produire lui-même la décision de nomination rendue à son égard par l'intimée si celle-ci existait. Invitée à produire le dossier administratif complet de la cause, la Police Nyon Région a transmis un onglet de douze pièces censées établir les accusations infondées et mensonges retenus pour justifier la résiliation des rapports de travail du recourant. La Cour de droit administratif et public ne pouvait raisonnablement considérer avoir reçu le dossier personnel complet du recourant sur la base des seules pièces remises par l'intimée le 17 avril 2023 avec sa réponse au recours. L'intimée ne s'exprime pas sur ce point dans ses déterminations; elle ne confirme en particulier pas avoir transmis à l'instance précédente l'intégralité du dossier personnel du recourant qu'elle est censée tenir en vertu de l'art. 10 du Statut PNR. La cour cantonale devait d'autant plus éprouver un doute à ce sujet que l'exemplaire du contrat d'engagement du 17 septembre 2020 signé de la main du recourant n'a été produit par l'intimée qu'à l'appui de sa duplique du 22 juin 2023 alors qu'il aurait dû figurer dans le dossier personnel de l'intéressé prétendument remis avec sa réponse au recours. On observera encore que le recourant avait requis le 4 juillet 2023, dans des déterminations spontanées, que la Police Nyon Région produise la décision de nomination qui lui aurait prétendument été notifiée au terme de la période d'essai. Or, cette requête, introduite à un stade de la procédure où l'instruction était encore en cours, est demeurée sans suite, le juge instructeur en charge du dossier ayant transmis ces déterminations pour information à l'intimée qui n'a pas réagi.

À cela s'ajoute qu'au vu des dispositions du statut PNR, et plus particulièrement des art. 2 al. 1, 8 al. 3, 9 et 76 précités, la nomination comme fonctionnaire à l'issue du temps d'essai apparaît être la règle, à moins qu'il soit mis fin aux rapports de service ou que le temps d'essai soit prolongé, et que le Comité de direction envoie un contrat de travail aux collaborateurs qui ne sont pas nommés.

Cela étant, la cour cantonale ne pouvait retenir, sur la base des pièces versées au dossier, qu'aucune décision de nomination n'avait été notifiée au recourant au terme du temps d'essai et que les rapports de travail s'étaient poursuivis sous l'égide du contrat d'engagement du 17 septembre 2020, sans avoir interpellé l'intimée à ce sujet.

Le recourant dénonce ainsi avec raison la constatation incomplète des faits pertinents. Il appartiendra à la cour cantonale, à qui la cause doit être renvoyée, d'interpeller la Police Nyon Région sur sa pratique de nomination de ses collaborateurs au terme du temps d'essai et de déterminer dans quelles conditions et sous quel régime les rapports de travail qui la liaient au recourant se sont poursuivis à l'issue des six mois fixés dans son contrat d'engagement.

3.

Le recours doit par conséquent être admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée à la Cour de droit administratif et public pour qu'elle statue à nouveau après avoir complété l'instruction dans le sens du considérant qui précède. L'intimée, qui succombe, prendra en charge les frais judiciaires (art. 65 et 66 al. 1 LTF) et versera une indemnité de dépens au recourant qui a procédé avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée à la Cour de droit administratif et public pour qu'elle statue à nouveau après avoir complété l'instruction.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de l'intimée.

3.

L'intimée versera une indemnité de 2'000 fr. au recourant à titre de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 21 octobre 2024

Au nom de la I re Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Parmelin