

CHAMBRE DES RECOURS

Arrêt du 17 mai 2011

Présidence de M. COLOMBINI, président
Juges : MM. Creux et Krieger
Greffier : M. Corpataux

**Art. 9, 14, 16 LPers-VD ; 118, 119 ss RLPers-VD ; 5 al. 2 RCPar ; 46
ss LJT**

La Chambre des recours du Tribunal cantonal prend séance pour s'occuper du recours interjeté par **T._____**, à Lausanne, demandeur, contre le jugement rendu le 14 octobre 2010 par le Tribunal de Prud'hommes de l'administration cantonale dans la cause divisant le recourant d'avec **ETAT DE VAUD**, défendeur.

Délibérant à huis clos, la cour voit :

En fait :

A. Par jugement rendu le 14 octobre 2010, dont la motivation a été envoyée aux parties le 9 février 2011 pour notification, le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale a rejeté l'action de T. _____ (ci-après : syndicat) dans la mesure de sa recevabilité (I) et dit que le jugement est rendu sans frais, ni dépens (II).

Ce jugement, complété par les pièces du dossier, retient les faits suivants :

1. En octobre 2009, l'Administration cantonale des impôts (ci-après : ACI) a ordonné à chaque collaborateur en lien direct avec la taxation d'effectuer 50 heures supplémentaires ; celles-ci devaient être réalisées dans le respect des règles usuelles de l'horaire variable et les excédents devaient être compensés jusqu'au 16 avril 2010. L'objectif recherché était de traiter 75 % des déclarations d'impôt 2008.

Cette décision a été communiquée aux collaborateurs de l'Office d'impôt des districts de Lausanne et de l'Ouest lausannois par le biais d'une note au personnel signée le 8 octobre 2009 par le Préposé aux impôts.

2. Par courrier du 15 octobre 2009 adressé au chef de l'ACI, le syndicat s'est dit particulièrement inquiet de la situation. Il a fait valoir que, si l'autorité d'engagement pouvait bien exiger du travail supplémentaire, il n'existait pas de base légale permettant d'imposer un quota d'heures à effectuer et a rendu attentif son destinataire au respect des procédures prévues par la législation cantonale pour toute modification de l'horaire de travail.

Par courrier du 21 décembre 2009, l'ACI a répondu au syndicat que les heures supplémentaires avaient été ordonnées en application des art. 119 ss RLPers-VD (Règlement d'application de la loi du 12 novembre

2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud, RSV 172.31.1), de sorte qu'il ne s'agissait nullement de l'introduction d'une annualisation du temps de travail.

3. Par écriture du 20 novembre 2009, le syndicat a saisi la Commission paritaire (ci-après : COPAR) d'un « recours » contre la décision de l'ACI du 8 octobre 2009, faisant valoir que cette démarche constituait une modification de l'aménagement du temps de travail et qu'elle avait été prise en violation de l'art. 118 RLPers-VD.

Le chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (ci-après : SPEV) a reçu cette écriture, pour toute suite utile, par l'intermédiaire du Secrétariat général de l'ordre judiciaire ; le courrier de transmission porte la date du 11 novembre 2009 et a été enregistré par le SPEV le 24 novembre 2009.

Par courrier du 4 décembre 2009, le syndicat s'est adressé à la COPAR à l'adresse du SPEV, qui en assure le secrétariat, pour protester contre l'absence de suite à son précédent envoi.

Par courrier du 8 décembre 2009, le chef du SPEV a répondu au syndicat que la COPAR n'était pas constituée à ce jour et l'a invité à adresser sa requête au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale.

4. Les heures supplémentaires ordonnées en 2009 ont été exécutées ; elles ont été largement, mais non entièrement, compensées dans le délai initialement prévu.

5. Suite à l'arrêt sur récusation 44/2003 du 12 juin 2003 de la Cour administrative du Tribunal cantonal reconnaissant que la qualité de membre de la COPAR n'était pas compatible avec celle d'assesseur au Tribunal des prud'hommes de l'administration cantonale, tous les intéressés ont démissionné de leur qualité de membres de la COPAR pour demeurer juges assessesseurs dudit tribunal. Ces personnes n'ont pas été

remplacées en tant que membre de la COPAR, de sorte que cette autorité n'a pas encore été constituée à ce jour.

6. Par demande du 5 février 2010, le syndicat a conclu, avec dépens, à l'annulation de la décision rendue le 8 décembre 2009 par le chef du SPEV (I), à ce qu'ordre soit donné au Conseil d'Etat du canton de Vaud de constituer la COPAR (II) et à ce qu'instruction soit donnée à la COPAR de se saisir du recours déposé par le demandeur contre la décision de l'ACI du 8 octobre 2009 (III).

Dans sa réponse du 21 avril 2010, l'Etat de Vaud, représenté par le SPEV, a conclu, avec dépens, à ce qu'il soit constaté, à titre préjudiciel, que le recours est irrecevable et qu'il ne peut être donné, en l'état, ordre au Conseil d'Etat de constituer la COPAR, et, sur le fond, au rejet du recours.

Lors de l'audience préliminaire du 8 juillet 2010, le syndicat a pris des conclusions subsidiaires, à savoir qu'il est constaté que la prise de position du chef du SPEV du 8 décembre 2009 est contraire au droit (I bis) et qu'il est constaté que la COPAR aurait dû se saisir du recours déposé par le demandeur le 20 novembre 2009 (I ter).

L'Etat de Vaud a conclu au rejet des conclusions subsidiaires.

7. En droit, le Tribunal des prud'hommes de l'administration cantonale a considéré que la contestation relative à la communication litigieuse relevait de sa compétence en application de la clause générale de l'art. 14 LPers-VD (Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud du 12 novembre 2001, RSV 172.31), et non de celle de la COPAR qui est certes compétente en matière d'aménagement du temps de travail mais n'a aucune compétence s'agissant d'heures supplémentaires ordonnées sur la base des art. 119 ss RLPers-VD, et a constaté qu'il n'avait été saisi d'aucune conclusion en relation avec ces heures supplémentaires, de sorte qu'il n'avait pas à se prononcer à leur sujet. Le tribunal a estimé en outre qu'il n'y avait pas lieu d'annuler ou de constater l'illégalité de la communication du SPEV du 8 décembre 2009, celle-ci ne contenant rien

d'inexact. Il a relevé par ailleurs qu'il était douteux qu'il puisse ordonner au Conseil d'Etat d'instituer la COPAR, mais que la question pouvait être laissée ouverte dans la mesure où la compétence pour connaître du litige n'appartenait pas à celle-ci. Le tribunal a enfin considéré qu'il ne saurait être requis de donner des instructions à la COPAR.

B. Par mémoire du 14 mars 2011, le syndicat a recouru contre ce jugement, concluant principalement à sa réforme en ce sens que la décision rendue par le chef du SPEV est annulée, qu'ordre est donné au Conseil d'Etat du canton de Vaud de constituer la COPAR et qu'instruction est donnée à la COPAR de se saisir du recours déposé par le recourant contre la décision de l'ACI du 8 octobre 2009 (II) ; subsidiairement à sa réforme en ce sens qu'il est constaté que la prise de position du chef du SPEV du 8 décembre 2009 est contraire au droit, qu'ordre est donné au Conseil d'Etat du canton de Vaud de constituer la COPAR et qu'instruction est donnée à la COPAR de se saisir du recours déposé par le recourant contre la décision de l'ACI du 8 octobre 2009 (III) ; plus subsidiairement à sa réforme en ce sens qu'il est constaté que la COPAR aurait dû se saisir du recours déposé par le demandeur le 20 novembre 2009, qu'ordre est donné au Conseil d'Etat du canton de Vaud de constituer la COPAR et qu'instruction est donnée à la COPAR de se saisir du recours déposé par le recourant contre la décision de l'ACI du 8 octobre 2009 (IV).

Par mémoire du 9 mai 2011, l'intimé a conclu, avec suite de frais, au rejet du recours.

En droit :

1. **a)** Le jugement attaqué a été rendu avant l'entrée en vigueur du CPC (Code de procédure civile suisse du 19 décembre 2008, RS 272), de sorte que les voies de recours demeurent régies par l'ancien droit de procédure cantonal (art. 405 al. 1 CPC).

b) Selon l'art. 16 al. 1 LPers-VD, les dispositions de procédure fixées au titre II, chapitre II de la LJT (Loi sur la juridiction du travail du 17 mai 1999, RSV 173.61) s'appliquent par analogie au recours dirigé contre un jugement du Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale. Sont notamment applicables les art. 46 ss LJT relatifs au recours (CREC I 2 mars 2006/252, cité par Ducret et alii, Procédures spéciales vaudoises, n. 16 ad art. 46 LJT, p. 319). Sous réserve des art. 47 à 52 LJT, les règles ordinaires de la procédure civile contentieuse en matière de recours contre les jugements des tribunaux d'arrondissement et des présidents rendus en procédure accélérée ou sommaire sont applicables (art. 46 al. 2 LJT).

Par renvoi des dispositions susmentionnées (art. 46 al. 2 LJT et 16 al. 1 LPers-VD), le recours en réforme (art. 451 CPC-VD [Code de procédure civile vaudoise du 14 décembre 1966]) et le recours en nullité (art. 444 CPC-VD) sont ouverts.

En l'espèce, le recours motivé (art. 48 LJT) tend principalement et subsidiairement à la réforme. Les conclusions prises par le recourant ne sont ni plus amples ni différentes de celles prises dans la demande du 5 février 2010 et complétées lors de l'audience préliminaire du 8 juillet 2010 ; elles sont donc recevables.

Interjeté en temps utile (art. 47 LJT) par une partie qui y a intérêt, le recours est recevable en la forme.

2. En matière de recours en réforme contre un jugement rendu par le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale, le pouvoir d'examen de la Chambre des recours est défini par les art. 16 al. 1 LPers-VD et 46 al. 2 LJT (JT 2003 III 3). La Chambre de recours revoit en conséquence librement la cause en fait et en droit, développant son raisonnement juridique après avoir vérifié la conformité de l'état de fait du jugement aux preuves figurant au dossier et l'avoir, cas échéant, corrigé ou complété au moyen de celles-ci. Les parties ne peuvent toutefois

articuler des faits nouveaux, sous réserve de ceux qui résultent du dossier et qui auraient dû être retenus ou de ceux pouvant résulter d'une instruction complémentaire selon l'art. 456a CPC-VD (art. 452 al. 1ter CPC-VD). La Chambre des recours n'ordonne une instruction complémentaire ou n'annule d'office le jugement (art. 456a al. 2 CPC-VD) que si elle éprouve un doute sur le bien-fondé d'une constatation de fait déterminée, si elle constate que l'état de fait du jugement n'est pas suffisant pour juger la cause à nouveau ou si elle relève un manquement des premiers juges à leur devoir d'instruction, et à condition encore que les preuves figurant au dossier ne permettent pas de remédier à ces vices. Au demeurant, vu le caractère exceptionnel que la loi confère à l'instruction complémentaire et compte tenu de l'atteinte que l'ouverture d'une telle instruction porte à la garantie de la double instance, la Chambre des recours ne peut ordonner que des mesures d'instruction limitées, telle la production d'une pièce bien déterminée au dossier ou l'audition d'un témoin sur un fait précis ; si les mesures à prendre sont plus importantes, quantitativement ou qualitativement, elle annule d'office le jugement (JT 2003 III 3 ; JT 2003 III 109 consid. 1b).

3. Le recourant fait d'abord grief au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale de s'être substitué à l'autorité saisie de son recours du 20 novembre 2009 contre la décision de l'ACI du 8 octobre 2009, soit la COPAR, pour trancher une question juridique qui ne lui était pas soumise et d'avoir ainsi outrepassé son pouvoir d'examen. Selon lui, seule la COPAR était habilitée à faire l'examen de sa compétence ou de son incompétence et à rendre une décision d'irrecevabilité ou sur le fond.

Ce moyen n'est pas fondé.

Comme le relève l'intimé, le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale, au vu des conclusions prises par le demandeur devant lui, se devait d'examiner - à titre préjudiciel - les conditions de la compétence de la COPAR pour trancher la contestation. Ce n'est qu'en résolvant cette question préalable qu'il pouvait statuer sur la validité de la

décision, respectivement prise de position, du chef du SPEV du 8 décembre 2009 que conteste précisément le recourant. Or, au terme d'un examen minutieux des différentes dispositions applicables, le tribunal est parvenu à la conclusion que la question sur laquelle portait le recours du demandeur ne relevait pas de la compétence de la COPAR mais plutôt de la sienne propre, que le demandeur avait toutefois renoncé à le saisir et à prendre des conclusions en relation avec les heures supplémentaires litigieuses et que, partant, la communication du chef du SPEV du 8 décembre 2009 ne contenait rien d'inexact dans la mesure où il était correct de dire que la COPAR n'avait pas été constituée et que la contestation relative aux heures supplémentaires relevait de la compétence du tribunal.

4. Le recourant reproche ensuite au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale d'avoir rejeté ses conclusions I à I ter en considérant qu'il n'y avait pas lieu d'annuler la communication du chef du SPEV du 8 décembre 2009 ou de constater son illégalité. Il estime que le SPEV, qui est un service chargé de l'application de la LPers-VD et qui assure le secrétariat de la COPAR, ne pouvait se substituer à cette dernière et que sa prise de position constitue une violation patente du principe de séparation des pouvoirs, un déni de justice et une violation des art. 9, 10 et 49 al. 3 LPers-VD.

Il est douteux d'abord que la lettre du chef du SPEV du 8 décembre 2009 puisse être qualifiée de « décision ». Dans la mesure où elle émanait non pas de l'autorité saisie en tant que telle, mais du service de l'Etat assurant son secrétariat (cf. art. 5 al. 2 RCPAr [Règlement sur la Commission paritaire du 9 décembre 2002, RSV 172.31.3]), elle ne constituait pas, en tant que telle, une décision de ladite autorité refusant de se saisir du recours interjeté ; il faut y voir tout au plus un renseignement fourni par l'administration (cf. Moor, Droit administratif, T. II, Berne 2002, pp. 156-157).

Quoi qu'il en soit, l'action du demandeur vise plutôt le défaut de saisine par l'autorité destinataire du recours du 20 novembre 2009, soit la COPAR. Or, cette autorité n'étant pas (ou plus) constituée, il n'appartenait pas au service de l'Etat assurant le secrétariat de cette commission de transmettre l'acte de recours à une entité inexistante. C'est ainsi à bon escient que le chef du SPEV a attiré l'attention du recourant sur le fait que, depuis la création du Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale, les membres nommés au sein de la COPAR avaient été désignés comme juges assesseurs dudit tribunal et n'avaient pas été remplacés suite à leur démission de la COPAR. Quant à l'invitation faite par le chef du SPEV au recourant d'adresser sa « requête » au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale, autorité compétente pour statuer sur toute contestation relative à l'application de la LPers-VD, on peut y voir une « recommandation » qui se fondait sur l'art. 14 LPers-VD et qui était destinée au traitement du recours par une autorité dûment constituée et apparemment compétente. On ne saurait dès lors voir dans l'acte incriminé ni une violation du principe de séparation des pouvoirs, ni un déni de justice, ni une violation de la LPers-VD.

Cela étant, c'est à bon droit que les premiers juges ont rejeté les conclusions I à I ter du recourant.

5. Dans un dernier moyen, le recourant reproche au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale d'avoir douté de sa compétence pour ordonner au pouvoir exécutif de constituer une autorité, fût-elle prévue par la LPers-VD, alors que ladite loi lui donne compétence pour connaître de toute contestation relative à son application. Il lui fait également grief de s'être montré précautionneux à l'excès au point de ne pas vouloir donner des instructions à la COPAR, alors même qu'il s'est substitué à elle dans l'examen de sa compétence.

S'il est exact que l'art. 14 LPers-VD donne compétence au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale pour connaître de

toute contestation relative à l'application de la présente loi, il convient cependant de ne pas l'étendre outre mesure. Il est nécessaire en particulier que le litige porte sur un point d'application de la LPers-VD, et non sur une question relevant de la gestion administrative d'un service (cf. Novier, Le contentieux devant le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale, in JT 2007 III 5 ss., spéc. pp. 8-9, avec réf. en nbp 19). Dans le même ordre d'idées, le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale, s'il connaît comme autorité judiciaire des contestations relatives à l'application de la LPers-VD, n'en est pas pour autant une autorité de surveillance de l'administration cantonale ; il n'est ainsi pas compétent pour donner des directives aux services de l'Etat sur la manière dont ils doivent fonctionner, ni pour enjoindre à l'Etat de s'organiser d'une manière ou d'une autre (cf. Novier, eodem loco, p. 17 et les réf. citées).

En l'espèce, la conclusion II du demandeur revient à requérir du Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale qu'il donne l'ordre au Conseil d'Etat de nommer les membres de la COPAR, nomination qui relève effectivement de sa compétence (cf. art. 9 al. 1 LPers-VD), afin que cette autorité puisse fonctionner. Une telle conclusion va au-delà du simple conflit entre l'Etat et ses employés, mais touche à la constitution et au fonctionnement d'une autorité de recours prévue par la loi. Elle ne ressortit pas à la compétence juridictionnelle du Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale. C'est dès lors à juste titre que les premiers juges l'ont écartée.

Il en va de même de la conclusion III du demandeur tendant à ce qu'instruction soit donné à la COPAR de se saisir de son recours contre la décision de l'ACI du 8 octobre 2009. Comme le soulignent les premiers juges, il n'appartient pas au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale, autorité compétente en matière d'application de la LPers-VD, de donner des instructions à une autre autorité chargée de l'application de ladite loi (cf. art. 4 let. c et e LPers-VD). C'est dès lors également à juste titre que cette conclusion a été déclarée irrecevable.

6. En définitive, le recours s'avère mal fondé et doit être rejeté.

L'arrêt doit être rendu sans frais (art. 16 LPers-VD) ni dépens, l'intimé n'ayant pas eu recours au service d'un mandataire professionnel.

Par ces motifs,
la Chambre des recours du Tribunal cantonal,
statuant à huis clos,
p r o n o n c e :

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** Le jugement est confirmé.
- III.** L'arrêt est rendu sans frais ni dépens.
- IV.** L'arrêt motivé est exécutoire.

Le président :

Le greffier :

Du 17 mai 2011

Le dispositif de l'arrêt qui précède est communiqué par écrit aux intéressés.

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié en expédition complète, par l'envoi de photocopies, à :

- Me Patrick Mangold (pour T. _____)
- Service du personnel de l'Etat de Vaud

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière civile devant le Tribunal fédéral au sens des art. 72 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Dans les affaires pécuniaires, le recours en matière civile n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 15'000 fr. en matière de droit du travail et de droit du bail à loyer, à 30'000 fr. dans les autres cas, à moins que la contestation ne soulève une question juridique de principe (art. 74 LTF). Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Cet arrêt est communiqué, par l'envoi de photocopies, au :

- Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale

Le greffier :