

VD_FINDINFO HC / 2011 / 22 vom 24. Februar 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-02-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_HC___2011___22

FR: VD_FINDINFO HC / 2011 / 22 du 24 février 2011

IT: VD_FINDINFO HC / 2011 / 22 del 24 febbraio 2011

Regeste

OBLIGATION DE PRODUIRE DES PIÈCES, SAUVEGARDE DU SECRET, AUTORITÉ ADMINISTRATIVE, AUTORITÉ CANTONALE, EXÉCUTION FORCÉE, CONSEIL D'ÉTAT, CONSULTATION DU DOSSIER | 178 CPC, 183 CPC, 230 CPC, 29 al. 2 Cst., 16 LInfo, 19 al. 4 LInfo, 9 al. 2 LInfo

Erwägungen

E. 1

a) L'art. 16 al. 1 LPers-VD (loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud; RSV 172.31), dans sa teneur en vigueur dès le 1^{er} janvier 2011, renvoie aux art. 103 ss CDPJ (Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010; RSV 211.01), qui déclarent applicables, sauf disposition légale contraire, les règles du Code de procédure civile suisse du 19 décembre 2008 (ci-après : CPC; RS 272) à titre de droit supplétif (art. 104 CDPJ). Toutefois, la présente cause au fond étant déjà pendante au 1^{er} janvier 2011, c'est l'article 16 al. 1 LPers-VD dans son ancienne teneur qui est applicable au recours (art. 166 CDPJ). b/aa) Le recours est dirigé contre une ordonnance rendue par le Président du Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale. L'art. 16 al. 1 LPers-VD, dans sa teneur antérieure au 1^{er} janvier 2011, renvoie en cette matière aux dispositions du Titre II chapitre II de la loi du 17 mai 1999 sur la juridiction du travail (ci-après : aLJT), soit notamment aux art. 46 ss aLJT relatifs au recours (Ducret/Osojnak, in Procédures spéciales vaudoises, 2008, n. 16 ad art. 46 aLJT, p. 319 et référence). L'art. 46 al. 2 aLJT renvoie quant à lui de manière générale aux règles ordinaires de la procédure civile contentieuse comme en matière de recours contre les jugements des tribunaux d'arrondissement et des présidents en procédure accélérée ou sommaire régie par le CPC-VD. bb) Le recours non contentieux des art. 489 ss CPC-VD est ouvert contre une ordonnance d'exécution forcée, y compris celle ordonnant l'ouverture forcée en application des art. 230 s. CPC-VD, par renvoi de l'art. 182 CPC-VD (JT 2010 III 179; JT 1988 III 85). Il n'y a pas de différence à faire dans ce dernier cas selon que l'exécution est dirigée contre une partie ou un tiers (JT 2010 III 179 précité). cc) Le recours, interjeté en temps utile, est ainsi recevable.

E. 2

La jurisprudence récente limite le pouvoir d'examen de la Chambre des recours contre l'ordonnance d'ouverture forcée selon les art. 230 s. CPC-VD au seul contrôle du respect des garanties et formes prévues par ces dispositions (JT 2010 III 179 précité). En l'espèce, la question de la recevabilité de l'argumentation du recourant au regard de cette jurisprudence peut demeurer indécidée dès lors que le recours doit être rejeté.

E. 3

Le recourant soutient que l'on ne saurait confondre l'autorité qui le représente en procédure – savoir en l'espèce la Direction générale de l'enseignement post-obligatoire (ci-après : DGEP), assistée du Service du personnel – et le Conseil d'Etat. Il relève le lien de subordination entre les deux et fait valoir en conséquence que la première ne peut aller à l'encontre d'une décision du second. Il soutient que le premier juge aurait dû requérir la pièce litigieuse auprès du Conseil d'Etat, autorité tierce, et recourir contre la décision du 23 juin 2010. L'art. 123 Cst-VD (Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003; RSV 101.01) dispose que le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale. Selon l'art. 26 LOCE (loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat; RSV 172.115), le Conseil d'Etat est compétent pour agir en justice au nom de l'Etat. L'art. 5 RTRIPAC (règlement du 9 décembre 2002 sur le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale; RSV 172.31.6) prévoit, sous le titre marginal "Représentation de l'Etat", que l'autorité dont la décision est contestée est représentée par le chef de service et, le cas échéant, par la personne en charge du dossier. En l'espèce, au vu de la réglementation susmentionnée, il y a lieu d'admettre que la DGEP est au bénéfice d'une délégation réglementaire du pouvoir de représenter le recourant, conférée par la loi au Conseil d'Etat. Il n'en demeure pas moins que la DGEP demeure dans cette activité soumise hiérarchiquement au Conseil d'Etat, qui peut donc lui donner des instructions, la contrôler, voire se substituer à elle (cf. Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, 1984, p. 195; Moor, *Droit administratif*, vol. III, 1992, pp. 9 ss). On ne saurait dès lors considérer le Conseil d'Etat comme une autorité tierce à la procédure au fond, ce qui rend inapplicable la jurisprudence invoquée par le recourant et mentionnée par les commentateurs (Poudret/Haldy/Tappy, *Procédure civile vaudoise*, 3^{ème} éd., 2002, n. 3 ad art. 179 CPC-VD, p. 322 et références) selon laquelle le juge civil ne peut contraindre une autorité tierce à la procédure à produire une pièce et doit suivre la voie du recours hiérarchique contre le refus de produire. Ce moyen doit être rejeté en tant que recevable.

E. 4

a) Le recourant fait valoir que l'art. 19 LInfo, règle spéciale et postérieure au CPC-VD, exclut la production de la pièce litigieuse, vu le refus opposé par le Conseil d'Etat à dite production. Il soutient que le principe d'égalité des parties est atténué par le fait qu'il existe, de par le caractère de droit public du litige, un rapport de subordination entre les parties. Par ailleurs, ce principe ne serait pas violé par l'annulation de l'ordonnance attaquée, puisqu'il existait une voie de recours contre le refus du Conseil d'Etat. b/aa) La jurisprudence relative à l'art. 29 al. 2 Cst. (Constitution fédérale du 18 avril 1999; RS 101) déduit de la garantie du droit d'être entendu prévu par cette disposition le droit d'une personne touchée par une procédure de consulter des éléments d'un dossier, même clos, à la condition qu'elle établisse un intérêt digne de protection et qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'oppose à la consultation (ATF 129 I 249 c. 3; ATF 126 I 7 c. 2b). Le droit à la consultation du dossier s'étend en principe à tous les documents qui sont importants pour la prise de décision. Seul l'accès à des documents internes à l'administration peut être refusé, soit les pièces qui n'ont pas de caractère de preuve dans une procédure, mais servent uniquement à forger l'opinion interne de l'administration et sont destinées à un seul usage interne. Cependant la distinction entre documents internes et autres documents est une question controversée dans la doctrine (ATAF 2008/14 du 14 avril 2008, JT 2009 I 687). Ainsi, la notion d'intérêt public liée aux notes de l'autorité en vue de régler une situation de crise devrait empêcher une production (ATF 125 II 225, JT 2001 I 327). La portée du droit de consulter le dossier dépend donc de la signification des pièces concernées pour les constatations de fait décisives de l'autorité

(ATF 125 II 473, JT 2001 I 322). bb) Aux termes de l'art. 178 al. 1 CPC-VD, chaque partie est tenue de produire, sitôt qu'elle en est requise par le juge, les titres en sa possession ou à sa disposition entre les mains d'un tiers, pourvu qu'ils soient désignés avec une précision suffisante. Sauf dans le cas de l'art. 963 CO (Code des obligations du 30 mars 1911; RS 220), cette obligation ne vise pas les livres comptables, papiers et registres domestiques et autres écritures faites par la partie pour son usage, ni aux lettres, missives ou autres écrits émanant de tiers qui, s'ils étaient appelés à témoigner, ne seraient pas tenus de répondre, ni à la correspondance privée de nature confidentielle échangée avec des tiers (art. 178 al. 2 CPC-VD). L'art. 183 al. 1 CPC-VD dispose que les parties et les tiers astreints à produire des titres peuvent demander au juge d'ordonner les mesures adéquates pour empêcher qu'il en soit fait abus, notamment pour sauvegarder des secrets d'affaires. Le juge peut ordonner que le titre ne sera consulté qu'en présence du greffier (art. 183 al. 2 CPC-VD). Il peut autoriser que les passages qui ne servent pas à la preuve soient soustraits à la vue ou faire dresser par le greffier une copie des passages servant de preuve et restituer le titre (art. 183 al. 3 CPC-VD). Le Code de procédure civile vaudois prévoit donc une obligation générale pour la partie de produire des pièces (Schwaab, *Devoirs de discrétion et obligation de témoigner et de produire des pièces*, thèse Lausanne, 1976, p. 171), sous réserve des exceptions prévues à l'alinéa 2 visant notamment à protéger la vie privée de la partie (Schwaab, *op. cit.*, pp. 173-174). Lorsque la partie est tenue par un devoir de discrétion, cas non visé par l'art. 178 al. 2 CPC-VD, la doctrine admet que l'application stricte de la loi n'est pas satisfaisante dans le cas où la partie refuse de produire pour respecter un secret professionnel concernant des tiers. La doctrine considère en conséquence que si la pièce couverte par le secret ne concerne pas directement le litige, la partie doit être habilitée à invoquer un devoir de discrétion, de la même manière que si elle était entendue comme témoin. En revanche, si le document constitue l'objet même du litige, l'obligation de produire est admise d'une manière générale. La partie n'est pas habilitée à invoquer son devoir de discrétion pour empêcher sa partie adverse de faire la preuve de ses allégués. Elle doit au besoin prendre elle-même les précautions nécessaires à la protection des secrets concernant des tiers au procès ou requérir du juge qu'il applique l'art. 183 CPC-VD. Toutefois, l'on ne saurait admettre de manière absolue que l'obligation de renseigner la partie adverse sur l'objet même du litige prime nécessairement tout devoir de discrétion. S'il est plus important que la preuve, le secret doit être sauvegardé. Cependant, le fait qu'il concerne de près l'objet du litige est un indice en faveur de l'administration de la preuve, qui ne dispense pas le juge de procéder, le cas échéant, à la pesée des intérêts (Schwaab, *op. cit.*, pp. 175-177). cc) Selon l'art. 49 LOCE, les discussions du Conseil d'Etat sont tenues secrètes, à moins que celui-ci n'en décide autrement. L'exposé des motifs précise que le secret des débats est le corollaire de la collégialité gouvernementale et qu'il garantit la plus grande liberté d'expression des membres du Conseil d'Etat (Bulletin du Grand Conseil [BGC], séance du 2 février 1970, p. 1150). L'art. 9 al. 2 LInfo exclut expressément du droit à l'information institué par cette loi les documents internes, soit notamment les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs. L'art. 14 RLInfo précise que sont des documents internes les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels, ainsi que les documents devant permettre la formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale. L'exposé des motifs indique que le secret prévu par cette disposition, qui s'inspire notamment de l'ATF 115 V 297, ainsi que de la législation fédérale et d'autres cantons, a pour but de protéger la

libre formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale (BGC, séance du 3 septembre 2002, p. 2649). L'art. 16 al. 1 LInfo prévoit en outre la possibilité pour l'autorité de décider, à titre exceptionnel, de ne pas publier ou transmettre des informations, de le faire partiellement ou de différer cette publication ou transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent. Des intérêts publics prépondérants sont en cause notamment lorsque la diffusion d'informations, de documents, de propositions, d'actes et de projets d'actes est susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités (art. 16 al. 2 let. a LInfo). L'exposé des motifs mentionne que les propositions départementales qui accompagnent systématiquement tout projet de décision à soumettre au Conseil d'Etat sont visées par l'art. 16 al. 2 let a LInfo. Ces propositions ne sont en principe pas diffusables avant que le Conseil d'Etat ait formellement pris sa décision sur le sujet, afin de ne pas compromettre le fonctionnement normal de l'autorité. Une fois la décision prise, le Conseil d'Etat pourra également ne pas diffuser ces propositions s'il estime que cette diffusion porterait atteinte au bon fonctionnement de l'autorité (BGC, séance du 3 septembre 2002, p. 2655). L'art. 19 LInfo, qui fait partie du chapitre relatif aux "Obligations des collaborateurs", soumet à autorisation écrite la déposition des collaborateurs de la fonction publique en justice, comme partie, témoin ou expert sur des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction (art. 19 al. 1 LInfo) et la production de pièces officielles (art. 19 al. 4 LInfo). L'exposé des motifs indique que cette disposition a été reprise du Statut de la fonction publique vaudoise et qu'elle ne concerne que les collaborateurs de l'administration cantonale (BGC, séance du 3 septembre 2002, p. 2660). c) La LInfo, dont le but est de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1 LInfo) en fixant les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités (art. 1 al. 2 LInfo), définit aux articles susmentionnés l'étendue du secret applicable aux documents étatiques en possession de l'Etat (cf. BGC, séance du 3 septembre 2002, p. 2641, qui indique que le principe du "secret sous réserve de la transparence" est remplacé par celui de "la transparence sous réserve du secret"). Le recourant soutient en conséquence à juste titre que ces dispositions légales doivent trouver application dans le présent litige. Toutefois cette application ne doit intervenir que dans le cadre de l'art. 178 CPC-VD. En effet, l'on ne saurait considérer que la LInfo constitue une règle spéciale postérieure dérogeant au CPC-VD. Les principes "lex specialis derogat lex generalis" et "lex posterior derogat lex priori" ne peuvent s'appliquer que si la nouvelle règle a le même objet que l'ancienne et a les mêmes fins ou si elle est incompatible avec l'ancienne et a un champ d'application partiellement ou totalement identique, alors même qu'elle aurait un autre objet et un autre but. Il faut en outre que le conflit soit irréductible entre les deux lois (Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., 1991, n° 272 p. 59 et référence). Or, de manière générale, la LInfo et le CPC-VD ont clairement des objets différents. Plus spécifiquement, l'art. 19 LInfo - qui a repris la règle posée par le Statut de la fonction publique vaudoise de 1947 (BGC, séance du 3 septembre 2002, pp. 2660-2661) et l'art. 178 CPC-VD - qui a repris la règle posée à l'art. 165 du Code de procédure civile vaudois de 1911, modifiée en 1937 (cf. Schwaab, op. cit., p. 171; Favay/Junod, Code de procédure civile vaudois annoté, 1959, p. 68) - n'entrent dans le présent cas pas en conflit irréductible. En effet, l'art. 19 LInfo impose une obligation d'autorisation aux seuls collaborateurs du recourant et ne règle pas donc pas le cas dans lequel celui-ci est partie à un procès et requis de produire une pièce. Le recourant ne peut donc se prévaloir de son refus fondé sur l'art. 19 LInfo d'autoriser ses collaborateurs à produire la pièce litigieuse

pour échapper aux obligations découlant de l'art. 178 CPC-VD. La jurisprudence fédérale relative à l'art. 29 al. 2 Cst. préservant le secret de la documentation interne de l'administration et les art. 9 al. 2 et 16 LInfo concrétisant en droit vaudois la définition de documentation interne, il convient de prendre en compte cette réglementation pour statuer sur la production de la pièce litigieuse par le recourant. d) En l'espèce, les indications fournies par le recourant en première instance sur la pièce litigieuse laissent apparaître que celle-ci est susceptible de concerner le litige au fond, ce qui constitue un indice en faveur de l'obligation de production au sens de la doctrine relative à l'art. 178 CPC-VD, et qu'elle constituerait une proposition départementale au sens de l'art. 16 LInfo et non un document interne au sens des art. 9 al. 2 LInfo et 14 RLInfo. Ces indications ne permettent en outre pas de déterminer si la pièce litigieuse a un caractère de preuve au sens de la jurisprudence fédérale. Il n'est certes pas exclu qu'une partie importante de celle-ci, voire sa totalité, soit couverte par le secret réservé par la jurisprudence fédérale et la LInfo. Toutefois, l'hypothèse inverse ne saurait être rejetée d'emblée et c'est dès lors à juste titre que le premier juge a ordonné l'exécution forcée de l'ordonnance de production de la pièce litigieuse. Le recourant pourra requérir la mise en oeuvre des mesures de protection prévues à l'art. 183 CPC-VD et le premier juge devra, dans le cadre de cette disposition, appliquer les principes posés par la jurisprudence fédérale et la LInfo pour déterminer quelles informations pourront être portées à la connaissance de l'intimé. Il devra en outre, dans la mesure où le document litigieux touche les intérêts privés de tiers au sens de l'art. 16 al. 3 LInfo, procéder à la balance des intérêts prévue à l'art. 16 al. 1 LInfo et mettre en oeuvre le cas échéant les mesures prévues par l'art. 16 al. 4 et 5 LInfo. Le moyen du recourant doit en conséquence être rejeté en tant que recevable.

E. 5

CPC-VD, p. 21). Enfin, la doctrine mentionnée au considérant 4b/bb ci-dessus considère que la partie peut invoquer un devoir de discrétion lorsque la pièce requise ne concerne pas directement le litige (Schwaab, op. cit., p. 175). En l'espèce, il ressort de la désignation de la pièce litigieuse fournie par le recourant que celle-ci est susceptible de concerner l'intimé, qui était engagé comme maître secondaire en classe 24-28. On ne saurait donc exclure d'emblée la pertinence de cette pièce. Le fait que celle-ci était inconnue - ou que sa production n'ait pas été requise - dans une procédure antérieure de même nature ne constitue pas un élément propre à modifier cette appréciation. En effet, on ignore dans quelle mesure cette pièce est susceptible de modifier la solution retenue par le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale dans cette précédente procédure. Ce moyen doit en conséquence être rejeté en tant que recevable.

E. 6

Le recourant soutient que l'ordonnance attaquée viole l'art. 230 al. 2 CPC-VD en ce sens qu'elle ne spécifie pas le jour et l'heure de l'exécution forcée. L'art. 182 al. 1 CPC-VD renvoie pour l'exécution forcée d'une ordonnance de production contre une partie aux formes et garanties instituées aux art. 230 et 231 CPC-VD. L'art. 182 al. 2 CPC-VD prévoit la possibilité de déléguer les pouvoirs liés à l'exécution forcée au juge de paix du lieu de l'exécution. L'art. 230 al. 2 CPC-VD prescrit que l'ordonnance d'ouverture forcée doit spécifier les lieux dont l'accès doit être ouvert, le jour et l'heure de l'exécution. En l'espèce, l'ordonnance attaquée charge le Juge de paix du district de Lausanne de fixer le jour et l'heure de l'ouverture forcée. Cette délégation apparaît conforme à l'art. 182 al. 2 CPC-VD et le recourant n'en subira aucun préjudice dans la mesure où le juge de paix l'aviserait de sa

décision sur ce point. Le moyen doit en conséquence être rejeté.

E. 7

En conclusion, le recours doit être rejeté et l'ordonnance confirmée. L'arrêt est rendu sans frais (art. 16 al. 6 LPers-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens de deuxième instance à l'intimé, celui-ci n'ayant pas été assisté par un avocat ou un agent d'affaires breveté (art. 91 CPC; JT 2008 III 136). Par ces motifs, la Chambre des recours du Tribunal cantonal, statuant à huis clos, prononce : I. Le recours est rejeté en tant que recevable. II.

L'ordonnance est confirmée. III. L'arrêt, rendu sans frais ni dépens, est exécutoire. Le président : Le greffier : Du L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à : ■ Etat de Vaud, ■ Syndicat SUD (pour J. _____). Il prend date de ce jour. La Chambre des recours considère que la valeur litigieuse est supérieure à 15'000 francs. 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, à : ■ M. le Président du Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale. Le greffier :

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