

VD_FINDINFO HC / 2011 / 684 vom 22. September 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-09-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_HC___2011___684

FR: VD_FINDINFO HC / 2011 / 684 du 22 septembre 2011

IT: VD_FINDINFO HC / 2011 / 684 del 22 settembre 2011

Regeste

DROIT TRANSITOIRE, ORDONNANCE ADMINISTRATIVE, MISE À LA RETRAITE, DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE, LÉGALITÉ | 123 Cst-VD, 42 al. 2 LCP, 16 al. 1 LPers-VD, 166 al. 2 CDPJ

Erwägungen

E. 1

a) L'Etat de Vaud soutient que le droit transitoire est régi par l'art. 405 al. 1 CPC (Code de procédure civile suisse du 19 décembre 2008; RS 272), par le renvoi des art. 16 al. 1 LPers-VD et 104 CDPJ, de sorte que la voie de droit contre le jugement attaqué est celle de l'appel au sens des art. 308 ss CPC. L'intimée soutient que l'art. 166 al. 2 CDPJ s'applique et que les voies de droit sont soumises à l'ancien droit de procédure. L'art. 16 al. 1 LPers-VD, dans sa teneur en vigueur dès le 1^{er} janvier 2011, renvoie aux art. 103 ss CDPJ. Selon l'art. 104 CDPJ, tant qu'une loi spéciale ou les articles suivants ne disposent pas du contraire, le Code de procédure civile suisse est applicable supplétivement aux affaires de droit cantonal confiées à la juridiction civile. Contrairement à l'art. 109 al. 2 CDPJ qui exige de la législation spéciale un renvoi exprès à cette disposition pour le recours limité au droit, le régime transitoire prévu à l'art. 166 al. 2 CDPJ pour la procédure de recours s'applique à tous les litiges de droit public cantonal soumis aux autorités civiles. Il faut dès lors considérer que l'art. 166 al. 2 CDPJ, qui régit exclusivement la question du droit transitoire des règles de procédure dans le CDPJ, constitue une disposition dérogatoire à l'art. 104 CDPJ, faute de quoi cette dernière norme serait vidée de toute portée et ne trouverait jamais application en raison de l'art. 405 CPC qui serait systématiquement applicable à titre de droit cantonal supplétif. Or, le législateur cantonal a voulu une règle dérogatoire à l'art. 405 CPC en prévoyant de laisser les règles de l'ancien droit s'appliquer à toutes les affaires pendantes lors du changement de loi qui sont encore soumises au droit cantonal à l'avenir, ceci dans le but d'éviter les complications pratiques pouvant résulter de l'existence de moyens de recours fédéraux pour des motifs cantonaux (Exposé des motifs relatif à la réforme de la juridiction civile – Codex 2010 volet « procédure civile » et projets de lois [EMPL], mai 2009, n o 187, commentaire de l'art. 163 du projet, p. 81). Tel est le cas des affaires portées devant le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale dans les causes soumises au droit public cantonal (CREC I 29 août 2011/232). En l'espèce, la présente procédure était pendante au 1^{er} janvier 2011, de sorte que ce sont les anciennes règles qui régissent les voies de droit contre le jugement du 26 janvier 2011. b) Selon l'art. 16 al. 1 LPers-VD, dans sa teneur antérieure au 1^{er} janvier 2011 applicable en l'espèce, les dispositions de procédure fixées au titre II, chapitre II, de l'ancienne loi du 17 mai 1999 sur la juridiction du travail (ci-après : aLJT) s'appliquent par analogie au recours dirigé contre un jugement du Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale, soit notamment les

art. 46 ss aLJT relatifs au recours (Ducret/Osojnak, in Procédures spéciales vaudoises, 2008, n. 16 ad art. 46 aLJT, p. 319, et l'arrêt cité). Sous réserve des art. 47 à 52 aLJT, 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, contenues dans le Code de procédure civile vaudois, sont applicables (art. 46 al. 2 aLJT). Par renvoi des dispositions susmentionnées (art. 46 al. 2 aLJT et 16 al. 1 LPers-VD), le recours en réforme (art. 451 ch. 2 CPC-VD) et le recours en nullité (art. 444 et 445 CPC-VD) sont ouverts. c) Au vu de ce qui précède, l'acte déposé le 9 mai 2011 par l'Etat de Vaud doit – nonobstant son intitulé – être considéré comme un recours relevant de la compétence de la première Chambre des recours. Interjeté en temps utile, le recours, qui tend principalement à la réforme et subsidiairement à la nullité, est recevable en la forme.

E. 2

Le recourant conclut subsidiairement à l'annulation du jugement. Il ne fait toutefois valoir aucun moyen spécifique de nullité à l'appui de cette conclusion, de sorte que celle-ci est irrecevable, la cour de céans n'examinant que les moyens dûment développés (Poudret/Haldy/Tappy, Procédure civile vaudoise, 3^{ème} éd., 2002, n. 2 ad art. 465 CPC-VD, p. 722). Il convient dès lors d'examiner le recours en réforme.

E. 3

Saisie d'un recours en réforme contre un jugement principal rendu par le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale, la Chambre des recours revoit librement la cause en fait et en droit (art. 452 al. 2 CPC-VD, applicable par renvoi des art. 46 al. 2 aLJT et 16 al. 1 aLPers-VD). 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. 1^{er} CPC-VD). Ainsi, la Chambre des recours revoit la cause en fait et en droit sur la base du dossier, sans réadministration des preuves déjà administrées en première instance. Elle développe son raisonnement juridique après avoir vérifié la conformité de l'état de fait du jugement aux preuves figurant au dossier et l'avoir, le cas échéant, corrigé ou complété au moyen de celles-ci (JT 2003 III 3). En l'espèce, l'état de fait du jugement est conforme aux pièces du dossier et aux autres preuves administrées. Il n'y a pas lieu de le compléter ni de procéder à une instruction complémentaire, la cour de céans étant à même de statuer en réforme.

E. 4

a) Le recourant ne conteste pas en deuxième instance l'appréciation des premiers juges selon laquelle l'art. 42 al. 3 LCP ne peut fonder les décisions des 14 septembre 2005, 30 mai 2007, 11 novembre 2009 et 16 août 2010. Il soutient en revanche que les art. 123 Cst-VD (Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003; RSV 101.01) et 20 LOCE (loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat; RSV 172.115) constituent les bases légales de ces décisions, celles-ci étant des directives internes de politique de gestion du personnel. Il fait valoir que ces directives sont nécessaires à une application uniforme de l'art. 42 al. 2 LCP respectant le principe de l'égalité de traitement entre collaborateurs de l'Etat et qu'elles servent à la lutte contre le chômage, en particulier celui des jeunes. b) Selon l'art. 123 Cst-VD, le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale. Cette disposition implique que les services de l'administration sont soumis au pouvoir hiérarchique du gouvernement; ils ont tenus d'obéir aux directives et contraintes émanant du gouvernement et ne peuvent

interpréter librement la loi pour l'exécuter (Dépraz, Parlement et Gouvernement dans la nouvelle Constitution : une évolution plutôt qu'une révolution, in *La Constitution vaudoise* du 14 avril 2003, Moor éd., 2004, pp. 229 ss, spéc. p. 261). Ce pouvoir hiérarchique fonde la compétence de l'autorité supérieure d'édicter, sans base légale expresse, ce que la doctrine appelle des "ordonnances administratives" (Moor, *Droit administratif*, vol. 1, 2^{ème} éd., 1994, p. 267-268), soit des instructions aux agents de l'administration leur prescrivant la façon dont il doivent accomplir leurs tâches (Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 2^{ème} éd., 2006, n° 1542, p. 542). En particulier, lorsqu'une norme juridique laisse une certaine marge d'appréciation à l'autorité d'application, l'autorité supérieure est fondée à édicter des règles par lesquelles elle précise la manière dont cette marge d'appréciation doit s'exercer afin qu'elle soit mise en œuvre de la même façon par toutes les autorités chargées de l'application, règles que la doctrine qualifie d'"ordonnances administratives interprétatives" (Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, n° 1597, p. 561; Moor, *op. cit.*, p. 266). Toutefois, une ordonnance administrative ne peut avoir pour effet de supprimer dans les cas concrets la liberté d'appréciation que laisse la norme : elle supprimerait ainsi la liberté d'adapter l'exécution aux circonstances particulières des divers cas d'espèce, possibilité qui doit être exercée (Moor, *op. cit.*, p. 271). Le Tribunal fédéral a précisé que les instructions internes données par l'administration afin d'assurer une application uniforme de dispositions légales n'ont pas force de loi et, par voie de conséquence, ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elle ne constituent pas des normes de droit fédéral et n'ont pas à être suivies par le juge. Elle servent tout au plus à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité; de toute façon de telles instructions ne peuvent pas sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, les directives ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation et de la jurisprudence (ATF 133 II 305 c. 8.1; ATF 117 Ib 225 c. 4b cité par Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, n° 1595, p. 561). De manière générale, la doctrine considère que les ordonnances administratives doivent respecter l'ensemble des actes législatifs, à savoir non seulement la Constitution et les lois, mais également les ordonnances législatives (Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, n° 1600, p. 563). Leur contrôle par le juge s'effectue en règle générale de manière indirecte lors de l'examen des décisions prises sur leur base (Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, n° 1602, p. 563). Le juge les prendra en considération, surtout si elles concernent des questions d'ordre technique, mais s'en écartera dès qu'il considère que l'interprétation qu'elles donnent n'est pas conforme à la loi ou à des principes généraux (Moor, *op. cit.*, p. 271). En l'espèce, le pouvoir de direction de l'administration qui lui est conféré par les art. 123 Cst. et 20 LOCE fondait la compétence du Conseil d'Etat d'édicter, sans se soumettre aux formes prévues par la LPLDA (loi du 28 novembre 1992 sur la promulgation des lois, décrets et arrêtés; RSV 170.53) et par l'art. 1 LLV (loi du 18 mai 1977 sur la législation vaudoise; RSV 170.51), les décisions des 14 septembre 2005, 30 mai 2007, 11 novembre 2009 et 16 août 2010, dès lors que ces décisions indiquent la manière dont doit être appliqué l'art. 42 al. 2 LCP et doivent ainsi être qualifiées d'ordonnances administratives d'interprétation au sens de la doctrine susmentionnée. Ces décisions doivent être prises en considération par la cour de céans dans la mesure où elles sont conformes à la législation en vigueur et ne sortent pas du cadre fixé par la norme qu'elles sont censées concrétiser. Il convient dès lors d'examiner cette législation. c) Aux termes de l'art. 42 al. 1 LCP, les assurés doivent prendre leur retraite à l'âge de soixante-cinq ans. Dans des cas exceptionnels et avec l'accord du Conseil d'Etat, ils

peuvent prolonger leur activité jusqu'à soixante-cinq ans et onze mois. L'art. 42 al. 2 LCP prévoit que l'autorité d'engagement peut mettre un assuré à la retraite dès l'âge fixé à l'article 43 LCP pour autant qu'il compte 37,5 années d'assurance. L'art. 42 al. 3 LCP permet au Conseil d'Etat de fixer, par arrêté, un âge maximum de retraite inférieur à 65 ans pour certaines catégories de collaborateurs pour autant que les assurés comptent 37,5 années d'assurance. L'art. 43 LCP dispose, sous réserve de l'art. 43a LCP, que les assurés peuvent prendre leur retraite à l'âge de soixante ans révolus au plus tôt (al. 1), cet âge limite étant de cinquante-huit ans notamment pour les instituteurs et institutrices (al. 2). L'art. 43a LCP autorise les assurés, sous réserve du droit fédéral, à prendre leur retraite deux ans avant l'âge minimum. Par rapport au texte initial de 1984, ces dispositions ont introduit, en 2005, le caractère exceptionnel de la prise de la retraite après soixante-cinq ans révolus, l'augmentation de la durée de cotisations de 35 à 37,5 années, le relèvement de l'âge minimum pour les instituteurs et institutrices de cinquante-sept à cinquante-huit ans et la réduction de trois à deux ans du délai de l'art. 43a LCP, ainsi que l'introduction de la réserve du droit fédéral. Tant l'exposé des motifs (Bulletin du Grand Conseil [BGC], séance du 30 mai 1984, pp. 1042 ss, spéc. pp. 1053-1056 et pp. 1083-1084) que le rapport de la commission du Grand Conseil (BGC, séance du 30 mai 1984, pp. 1273 ss, spéc. pp. 1280-1282) sont muets sur la portée de la règle posée par l'art. 42 al. 2 LCP, ces documents se focalisant principalement sur l'âge minimum de la retraite. Toutefois, dans le cadre des débats parlementaires, le Conseiller d'Etat Pierre Duvoisin a fait la déclaration suivante (BGC, séance du 5 juin 1984, pp. 1446-1447) : "(...) Je ne reviendrai pas sur toutes les interventions faites dans cet hémicycle; je préciserai à nouveau la position du Conseil d'Etat qui vous demande de repousser les amendements de la commission, ainsi que les autres amendements proposés, et de revenir à son texte initial pour quatre raisons principales : - La première est une raison de choix individuel pour l'assuré : on estime et on le dit ici que l'usure d'une personne, quelle que soit sa profession, quel que soit le secteur dans lequel elle est engagée, cette usure peut être variable en fonction de l'état de santé, en fonction d'un certain nombre d'autres critères. Certaines personnes seront parfaitement aptes à accomplir leur tâche à l'âge de 64 ou 65 ans, alors que d'autres, plus fatiguées souhaiteraient pouvoir prendre leur retraite à 57 ans pour autant – nous l'avons dit déjà et je vous le répète – pour autant que le critère des trente-cinq années de cotisation soit rempli. Par conséquent, le Conseil d'Etat estime qu'il est bon d'offrir à nos fonctionnaires ce choix, relatif il est vrai, pour permettre à chacun de prendre sa retraite, je ne dirai pas à la carte, mais en fonction de son état de santé. Il y a d'ailleurs aussi pour l'employeur un élément de choix, puisque la loi prévoit que l'employeur peut se libérer d'un collaborateur qui a accompli ses trente-cinq années de cotisations dès l'âge de 57 ans. Ce dernier point est un argument qui a dans l'évolution du travail de l'Administration cantonale un certain poids, puisque cette disposition permettra au Conseil d'Etat de se libérer de certains collaborateurs fatigués mais qui s'accrochent à leur poste. (...)" Même si le Grand Conseil a finalement adopté l'amendement de la commission (BGC, séance du 5 juin 1984, p. 1449 et 1451; séance du 18 juin 1984, pp. 1780-1781), qui fixait à soixante ans l'âge minimum de la retraite, cet âge minimum étant porté à cinquante-huit ans notamment pour les instituteurs et les institutrices (BGC, séance du 30 mai 1984, p. 1281 et pp. 1288-1289), les déclarations susmentionnées du Conseiller d'Etat Duvoisin gardent toute leur portée. En effet, ledit amendement conserve le principe d'un âge minimum et d'un âge maximum de la retraite, ce qui implique le principe du choix pour l'assuré de la date de sa retraite dans les limites des art. 42 et 43 LCP, et maintient la règle de l'art. 42 al. 2 LCP. Au vu de ces éléments, il y a

lieu de considérer que la LCP pose comme principe que l'assuré choisit la date de son départ à la retraite dans les limites posées aux art. 42 al. 1, 43 et 43a LCP et que l'art. 42 al. 2 LCP prévoit une exception à ce principe dans des cas particuliers. Dans la mesure où les décisions du Conseil d'Etat posent comme principe un départ automatique dans l'hypothèse où les conditions de l'art. 42 al. 2 LCP sont réalisées, elles font de l'exception prévue par cette disposition la règle sans possibilité de dérogation, ce qui excède le cadre posé par la LCP. Ni le principe de l'égalité de traitement entre les collaborateurs, ni le but de création de place de travail pour les jeunes ne sauraient justifier un tel renversement et priver entièrement les collaborateurs du choix de la date de leur départ à la retraite prévu par la loi. Dans ces circonstances, les décisions du Conseil d'Etat 14 septembre 2005, 30 mai 2007, 11 novembre 2009 et 16 août 2010 ne constituaient pas un fondement valable à celle du 2 mars 2010 mettant l'intimée à la retraite avec effet au 31 juillet 2010. Aucun autre motif n'étant mentionné dans cette décision, c'est dès lors à juste titre que les premiers juges l'ont annulée.

E. 5

Le recours doit en conséquence être rejeté et le jugement confirmé. Les frais de deuxième instance du recourant sont arrêtés à 873 fr. (art. 232 et 235 aTFJC (tarif du 4 décembre 1984 des frais judiciaires en matière civile). Obtenant gain de cause, l'intimée a droit à des dépens de deuxième instance, fixés à 2'100 fr. (art. 91 et 92 CPC-VD; art. 2 al. 1 ch. 33, 3 et 5 ch. 2 TAv (tarif du 17 juin 1986 des honoraires d'avocat dus à titre de dépens). Par ces motifs, la Chambre des recours du Tribunal cantonal, statuant à huis clos, prononce : I. Le recours est rejeté. II. Le jugement est confirmé. III. Les frais de deuxième instance du recourant sont arrêtés à 873 fr. (huit cent septante-trois francs). IV. Le recourant Etat de Vaud doit verser à l'intimée L._____ la somme de 2'100 fr. (deux mille cents francs) à titre de dépens de deuxième instance. V. L'arrêt motivé est exécutoire. Le président : _____ Le greffier : Du 22 septembre 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 : ■ Etat de Vaud, Service juridique et législatif, ■ Me Alex Dépraz (pour L._____). La Chambre des recours considère que la valeur litigieuse est de 74'690 francs. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des articles 82 et suivants de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF – RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des articles 113 et suivants LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la notification de l'expédition complète (art. 100 al. 1er LTF). Cet arrêt est communiqué, par l'envoi de photocopies, à : ■ 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.