

VD_OMNI CCST.2008.0016 vom 24. Juni 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-06-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2008.0016

FR: VD_OMNI CCST.2008.0016 du 24 juin 2009

IT: VD_OMNI CCST.2008.0016 del 24 giugno 2009

Regeste

Fédération syndicale SUD Service public, NICOLET, CURCHOD/Grand Conseil, Conseil d'Etat | Dans le cadre de modifications des relations de travail entre l'Etat de Vaud et ses collaborateurs, l'instauration d'une procédure différente et d'une voie de droit supplémentaire (commission de recours statuant préalablement à l'autorité judiciaire compétente) ne viole pas les principes de la non-rétroactivité des lois, de la légalité, de l'intérêt public, de la proportionnalité et de la bonne foi.

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des requêtes dont elle est saisie. a) Selon l'article 136 alinéa 2 lettre a de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD, RSV 101.01), la cour contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. L'article

E. 3

à 9, contiennent des règles de droit. Plus particulièrement, les articles 3,

E. 4

Les requérants invoquent une violation du principe de la séparation des pouvoirs par le Grand Conseil, " prenant acte " de la convention à l'article 2 du décret, alors que cette compétence serait attribuée au Conseil d'Etat en vertu de l'article 24 LPers. a) Le principe de la séparation des pouvoirs est un principe d'organisation politique fondé sur une conception juridique du fonctionnement de l'Etat, axé sur la loi, qui divise le pouvoir étatique en trois fonctions – législative, exécutive et judiciaire – attribuées à des organes distincts et indépendants. Ce principe interdit à un organe d'outrepasser le cadre qui lui est tracé et d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Dans le même temps, il entend assurer un équilibre entre les trois pouvoirs par un système de contrepoids et de contrôles réciproques (Moor, op. cit., ch. 3.1.1, pp. 185 ss et ch. 3.1.2.3, p. 195; Baruh, Les commissions d'enquête parlementaires, thèse Lausanne 2007, n. 207, p. 79; Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit., vol. I, nn. 1720 ss, pp. 608 ss). Le principe de la séparation des pouvoirs affirme en principe le monopole parlementaire sur les actes normatifs. Toutefois, des raisons pratiques (temps nécessaire à l'examen, quantité d'actes normatifs, connaissances scientifiques nécessaires, application de techniques spécifiques, etc.) imposent de conférer un pouvoir réglementaire à l'exécutif. Ce pouvoir trouve son fondement dans une règle légale ou constitutionnelle (Moor, op. cit., ch. 3.3.1, pp. 241 à 243). Au contraire de la Constitution fédérale, plusieurs constitutions cantonales consacrent explicitement le pouvoir réglementaire du gouvernement. Doctrine et jurisprudence en ont déduit l'existence d'un pouvoir réglementaire originaire général. Toutefois, même dans cette

construction, non seulement le parlement décide lui-même librement de ce qui lui semble suffisamment important pour qu'il s'en occupe, mais il ne lui est pas non plus interdit de légiférer sur des points secondaires jusqu'à supprimer tout espace à un quelconque exercice du pouvoir réglementaire. Il existe donc une primauté du pouvoir législatif (Moor, op. cit., ch. 3.3.1, pp. 243-244). En droit vaudois, la Constitution consacre explicitement le pouvoir réglementaire du gouvernement à son article 120 alinéa 2, selon lequel le Conseil d'Etat " édicte des règles de droit, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent. Il édicte les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets ". b) Le Grand Conseil a certes délégué sa compétence au Conseil d'Etat pour arrêter l'échelle des salaires, fixer le nombre de classes et leur amplitude, déterminer les modalités de progression du salaire à l'intérieur de chaque classe, définir les fonctions et les évaluer (art. 24 LPers), mais la question ne se pose pas sous l'angle de la compétence pour adopter telle ou telle règle de droit, puisqu'il ne s'agit ici que de prendre acte d'une convention signée entre une délégation de l'exécutif et un syndicat. Ce faisant, le Grand Conseil n'a pas adopté des règles de droit. On peut d'ailleurs se demander quelle portée juridique peut bien avoir l'article 2 du décret, en sus de celle que peut apporter la signature de la délégation du Conseil d'Etat. Cette question peut toutefois rester indécise, puisque, sous l'angle du contrôle constitutionnel, on ne décèle aucune violation d'une telle nature. Quant à l'argument tiré des travaux législatifs de la LPers, qui confirment la volonté du parlement de confier au Conseil d'Etat certaines compétences liées à la gestion du personnel (Exposé des motifs et projet de loi sur le personnel de l'Etat de Vaud, BGC septembre 2001, p. 2221), ce serait aller à l'encontre du principe constitutionnel mentionné plus haut que de retenir, sur la base de l'exposé des motifs, que le Grand Conseil n'aurait plus aucune compétence en la matière à partir du moment où il aurait délégué l'une ou l'autre tâche au Conseil d'Etat. Les requérants voient une violation du principe de la légalité dans le fait que les deux règlements et l'arrêté du Conseil d'Etat du 28 novembre 2008 sont entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2008, alors que le décret contesté ne l'est toujours pas. A cet égard, il faut relever d'une part que ces actes – en tant qu'ils seraient dépourvus de base légale en vigueur – ne sont pas visés par la requête, d'autre part qu'il ne s'agit pas de dispositions d'exécution du présent décret, mais bien de dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat sur la base de la compétence conférée par l'article 24 LPers, soit une base légale claire, antérieure et différente du décret. Il est sans importance que l'un des actes, soit l'ANPJ, se réfère dans son préambule au décret litigieux. L'autorité intimée a expliqué que cette mention était due au lien existant entre l'article 3 du décret et les articles 8 et 9 de l'arrêté du Conseil d'Etat, qui ont trait aux mesures particulières dans le domaine du secondaire. Il ne s'agit toutefois pas d'un lien juridique, les deux dernières dispositions étant clairement fondées sur la base légale conférée par l'article 24 LPers.

E. 5

Dans leur écriture du 19 décembre 2008, les requérants invoquent encore la violation du principe de non-rétroactivité des lois pour le motif que l'article 9 du décret prévoit une compétence de la commission de recours pour statuer sur les recours contre les avenants notifiés avant l'entrée en vigueur du décret, les recours déjà pendants au moment de l'entrée en vigueur lui étant transmis. a) Le principe de non-rétroactivité des lois peut se définir comme l'interdiction d'attacher des effets juridiques à des faits antérieurs à la mise en vigueur de celles-ci. La rétroactivité est directement contraire au principe de la sécurité et de la prévisibilité du droit, puisque, au moment où les faits pertinents se sont passés, les intéressés ne pouvaient connaître les conséquences qu'ils auraient (Moor, op. cit., ch. 2.5.3,

p. 178; Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., nn. 551 ss, p. 116). Toutefois, lorsque la nouvelle législation affecte des relations administratives en cours, il peut arriver que la nouvelle règle n'ait de portée que pour l'avenir et n'ait aucune conséquence pour la relation administrative en cause en ce qui concerne la période qui s'achève lors de l'entrée en vigueur du nouveau droit. En ce sens, elle n'a pas d'effet rétroactif et crée une "rétroactivité improprement dite" (Knapp, op. cit., n. 555, pp. 116-117). Ainsi en va-t-il de la création d'un tribunal et de normes rétroactives contenues dans les dispositions transitoires ou de dispositions de procédure (ATF 113 Ia 412 c. 6); en l'absence de règles de droit transitoire, ces dernières sont immédiatement applicables, tout particulièrement lorsque le nouveau droit de procédure est plus favorable pour l'intéressé (ATF 115 II 97 c. 2c, JT 1989 I 544; RDAF 1999 II 131 c. 3b; Bovay, op. cit., pp. 196-197). b) L'article 9 du décret est une disposition transitoire de procédure, qui octroie aux collaborateurs qui se sont déjà vu notifier l'avenant à leur contrat, et partant ont déjà obtenu la modification de leur situation, une possibilité de recourir différente de celle prévue dans la LPers, auquel le décret déroge. Cette voie de recours vaut aussi pour les recours déjà pendants. L'institution d'une voie de recours supplémentaire et l'application de nouvelles règles de procédure constituent typiquement un cas de rétroactivité improprement dite; en effet, si la cause de l'état de fait pertinent juridiquement – soit la notification de l'avenant – a certes pris naissance sous l'ancien droit, la situation continue à déployer des effets au moment où le décret entrera en vigueur. Le grief de base légale insuffisante tombe à faux dès lors que, d'une part, le décret est de même rang que la LPers et, d'autre part, il s'agit d'un cas de rétroactivité improprement dite. En offrant une voie de droit supplémentaire au collaborateur de l'Etat, le décret paraît plus favorable. Les questions de savoir si cette commission de recours est conforme à l'égalité de traitement, à la sécurité du droit, au droit d'être entendu seront examinées plus loin. Mais, en tant que tel, l'article 9 du décret ne viole pas le principe de non-rétroactivité des lois et ce moyen doit être rejeté.

E. 6

Les requérants s'en prennent enfin à divers problèmes plus spécifiquement liés à la création de la commission de recours prévue aux articles 5 à 7 du décret. Ils se réfèrent, dans leur écriture du 19 décembre 2008, aux principes de la légalité, de l'intérêt public, de la proportionnalité et de la bonne foi, sous leurs diverses formes constitutionnelles. Toutefois, comme le relève l'autorité intimée, les arguments ne se recourent pas dans la requête et la seconde écriture du 18 mars 2009, ni avec les dispositions attaquées. Faute de mettre clairement en lien les principes prétendument violés et les dispositions attaquées, comme l'impose l'article 8 LJC, la cour examinera la création de deux voies de droit et l'application de deux procédures différentes uniquement, sans chercher si d'autres problèmes auraient pu être soulevés. a) Les requérants soutiennent que les articles 5 à 7 du décret violent les articles 14 à 16 LPers. L'article 14 LPers prévoit que sauf dispositions contraires de la présente loi ou des lois spéciales, le TriPAc connaît, à l'exclusion de toute autre juridiction, de toute contestation relative à l'application de la LPers. Les règles de procédure de la loi sur la juridiction du travail (LJT) sont applicables par analogie (art. 16 al. 1 LPers). Comme déjà souligné, le décret, qui institue une autorité de recours intermédiaire et prévoit d'autres règles de procédure, est de même rang que la LPers, l'organe législatif étant en droit de déroger au système qu'il a institué dans une autre loi. b) Les requérants font valoir que les dispositions procédurales du décret contiennent des incertitudes qui vont à l'encontre des principes de sécurité et de prévisibilité du droit. aa) Le principe de la légalité – consacré aux articles 5 Cst. et 7 Cst-VD – exige que la base légale revête une certaine "densité

normative", c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence. Cette exigence découle aussi de la sécurité du droit et de l'égalité devant la loi : les personnes concernées doivent pouvoir prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui résulteront d'un acte déterminé (TA, AC.2005.0068 du 25 avril 2006, c. 2a). Les exigences en matière de densité normative sont relatives : on ne saurait en effet exiger du législateur qu'il renonce totalement à avoir recours à des notions imprécises ou indéterminées, qui comportent une part nécessaire d'interprétation. Cela tient d'abord à la nature générale et abstraite de toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux organes chargés de l'appliquer une certaine marge de manœuvre lors de sa concrétisation. Le degré de précision que doit revêtir la loi dépend notamment du cercle de ses destinataires, de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux, ainsi que de la possibilité de prévoir et cerner à l'avance, en dehors d'un cas concret, la forme et le contenu que doit revêtir l'action étatique pour régler un problème donné, compte tenu de la diversité, de la variété et de la complexité des situations pouvant se présenter (ATF 128 I 327 c. 4.2, JT 2003 I 309; CCST.2006.0011 du 14 août 2007 c. 6c; Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit., vol. I, n. 1749, p. 619). Les garanties de procédure et le principe de la proportionnalité peuvent également, jusqu'à un certain point, compenser une relative imprécision de la loi, en particulier si leur respect peut efficacement être garanti par une autorité judiciaire dans le cadre d'un contrôle concret (ATF 128 I 327 précité, JT 2003 I 309). bb) En l'occurrence, les requérants soutiennent que la notion de transition directe – qui permet de déterminer a contrario la qualité pour recourir auprès de la commission spéciale instituée par le décret (art. 6 al. 1) – est peu claire et ne permettra pas aux collaborateurs de distinguer quelle voie de recours emprunter. Selon l'article 3 ANPJ, la bascule des fonctions a été réalisée selon trois modes de transition : - la transition est directe lorsque les titulaires d'une fonction de l'ancien système sont colloqués dans une seule fonction de même niveau de la nouvelle grille des fonctions; - elle est semi-directe lorsque les titulaires d'une fonction de l'ancien système sont colloqués dans une chaîne de la nouvelle grille des fonctions dans des niveaux différents; - elle est indirecte lorsque les titulaires d'une fonction de l'ancien système sont colloqués dans plusieurs chaînes de la nouvelle grille des fonctions et dans des niveaux différents. L'Exposé des motifs et projet de décret explique que la méthode de reclassification des emplois a consisté à décrire les emplois existant au sein de l'administration, ce qui a permis d'identifier 415 emplois-types, c'est-à-dire les regroupements d'emplois présentant des proximités d'activités et de compétences suffisantes pour être étudiés et traités de façon globale. L'étape suivante a consisté à évaluer les métiers répertoriés. Chaque fonction a recueilli un certain nombre de points qui a permis de la positionner dans la grille des fonctions. 132 chaînes, soit des métiers constitués par 1 à 4 fonctions classées selon un degré d'exigence croissant, ont été identifiées. Cela représente au total 380 fonctions. Sur l'axe horizontal, la grille comprend 18 niveaux de fonctions qui correspondent au degré d'exigence et aux classes de salaire. Une des principales nouveautés du système réside dans le fait qu'à chaque fonction figurant dans la grille des fonctions correspond une seule classe de l'échelle des salaires (ch. 6.1 et 6.2, pp. 6-8). Selon l'article 6 alinéa 1 du décret, les collaborateurs au bénéfice d'une transition semi-directe ou indirecte saisiront obligatoirement la commission de recours. A contrario, les autres, soit ceux au bénéfice d'une transition directe, relèveront de la compétence du TriPAc. L'article 5 du décret indique que la commission est chargée de traiter les contestations individuelles liées au niveau du poste. Dans l'Exposé des motifs et projet de décret (pp. 11-12 ad art. 5, 6 et 7), la différence est expliquée par le fait que, pour

une transition directe, " la collocation d'un collaborateur particulier ne pourra faire l'objet d'aucune discussion, sauf à remettre en cause la classification de l'ensemble de la fonction. Or, la mission de la commission de recours consistera à examiner des situations particulières (...). Cela s'explique par la nécessaire cohérence dont devra faire preuve l'autorité de recours dans le traitement de ces cas, et par le fait que, s'il pouvait être saisi directement, le TriPac risquerait d'être confronté à un grand nombre de causes qui l'empêcherait de statuer dans des délais raisonnables sur les cas ordinaires qui lui sont soumis ". En d'autres termes, les litiges concernant une transition indirecte ou semi-directe auront trait à l'adéquation du niveau de fonction par rapport au cahier des charges du poste. Les litiges concernant une transition directe devraient porter sur la classification de l'ensemble de la fonction et des titulaires de celle-ci, donc remettre en cause la classification retenue par le Conseil d'Etat. Il s'agira dans ce dernier cas de contestations portant sur la construction des grilles de fonction et les critères d'attribution. Il est certes regrettable que les textes législatifs et réglementaires conservent l'empreinte d'un langage technocratique. Telle que publiée, la grille des fonctions ne permet pas d'illustrer de manière parlante le problème des différents types de transition. Toutefois, ces désagréments ne vont pas jusqu'à contrevenir à la sécurité du droit. La mise en place d'un nouveau système salarial au sein d'un organisme étatique qui compte plus de 26'000 collaborateurs et collaboratrices ne saurait éviter les difficultés liées aux explications techniques nécessaires à cette transition. Pour autant que l'on comprenne le grief, les requérants objectent en outre que l'article 5 alinéa 1 du décret ne permet à la commission de recours de ne statuer que sur les questions liées au niveau du poste, à l'exclusion des contestations liées à la chaîne, pour lesquelles le TriPac serait seul compétent. L'article 5 alinéa 1 du décret doit être lu en relation avec l'article 6 alinéa 1 (tous deux figurant d'ailleurs sous le chapitre "recours individuel"). Il n'y a pas de raison de limiter les motifs dont le collaborateur pourra se prévaloir, ni de retenir qu'une fois la décision de la commission rendue, il ne pourrait plus revenir devant le TriPac sur les aspects déjà soulevés une première fois. A cet égard, l'on peut douter de l'affirmation de l'autorité intimée selon laquelle il est fort peu vraisemblable que les personnes au bénéfice d'une transition semi-directe ou indirecte contestent l'ensemble de la fonction, puisqu'elles pourront faire valoir non seulement les moyens individuels les concernant, mais également le niveau de la collocation requise. Mais cela n'est pas déterminant à partir du moment où ce dernier point pourra être réexaminé sur recours par le TriPac, qui sera déjà saisi des contestations liées aux transitions directes. Pour le surplus, il ressort clairement du décret que la procédure spéciale instituée ne concerne que le problème de transition des fonctions et ne vise donc que les collaborateurs déjà engagés sous l'ancien système des fonctions et classes, à l'exclusion des collaborateurs engagés sous le nouveau système DECFO-SYSREM. Les requérants l'ont d'ailleurs compris ainsi (cf. requête p. 12). c) Les requérants soutiennent ensuite que l'instauration de deux voies de droit, selon le type de transition dont bénéficie le collaborateur dans son passage au niveau système de rémunération, créerait une inégalité de traitement. Les différences entre les litiges susceptibles de naître des régimes de transition directe et les litiges résultant des deux autres types de transition ne seraient pas suffisamment marquées pour justifier une différence de traitement au niveau des voies de recours et de la procédure applicable. Les requérants relèvent que, dans tous les cas, il s'agit de contestations relevant de la classification et de la rémunération des collaborateurs de l'Etat. aa) Le principe d'égalité est consacré à l'article 8 Cst. Il vise à atteindre une égalité de résultat, à savoir un traitement égal de personnes se trouvant dans une situation semblable (Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit., vol. II, n. 1016,

p. 483). L'égalité dans la loi interdit au législateur de faire, entre divers cas, des distinctions qu'aucun fait important ne justifie, ou de soumettre à un régime identique des situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes et de nature à rendre nécessaire un traitement différent (ATF 132 I 157 c. 4.1; ATF 129 I 346 c. 6; ATF 129 I 1, JT 2003 I 208; ATF 127 I 185 c. 5 et les arrêts cités; Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit., vol. II, nn. 1030 ss, pp. 484 ss et la nombreuse jurisprudence citée; Moor, op. cit., n. 6.2.3, pp. 455 ss). Il convient d'examiner si les deux régimes juridiques différenciés tiennent correctement compte du but dans lequel la distinction a été faite. Il peut arriver qu'une différenciation ne justifie pas la mesure prévue, mais en permettrait une autre, moins grave; le principe de proportionnalité entre donc aussi en compte (Moor, op. cit., n. 6.2.3 p. 456). La jurisprudence fédérale souligne le lien étroit entre le principe d'égalité et la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.). L'inégalité de traitement apparaît comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 131 I 394 c. 4.2 et réf. citées). bb) Le critère relatif au type de transition est un motif objectif suffisant pour justifier une procédure particulière pour certains des collaborateurs. L'examen de la bascule vers une transition indirecte ou semi-directe repose effectivement sur des critères objectivement différents de l'examen d'une transition directe. Comme le rappelle à juste titre le Grand Conseil, " dans la transition directe, les collaborateurs d'une fonction ancienne sont tous colloqués dans une fonction nouvelle sur un seul niveau sans égard à leur cahier des charges spécifique ni à leur situation individuelle. Ainsi, le recours, même individuel, contre une telle transition remet nécessairement en cause la collocation de tous les collaborateurs de la fonction, ceux-ci ne faisant pas l'objet de traitement différenciés sous cet angle " (Déterminations du 20 avril 2009, p. 7). En outre, la collocation d'une fonction dans la nouvelle grille relève en principe d'une décision du Conseil d'Etat. A contrario, le collaborateur au bénéfice d'une transition semi-directe ou indirecte peut contester, avant la collocation de la fonction, l'emploi-type retenu pour son activité, la chaîne dans laquelle il a été placé, le niveau de fonction selon son cahier des charges. On peut donner acte aux requérants du fait que la distinction entre l'enjeu collectif pour les litiges ayant trait aux transitions directes et l'enjeu individuel pour les litiges relatifs aux transitions non directes n'est pas absolue, et que ces derniers peuvent aussi avoir une incidence pour d'autres collaborateurs. Il n'en demeure pas moins que l'on peut objectivement considérer qu'il y aura une différence quant au nombre de recours exercés et quant à la nature du travail requis selon le type de transition litigieux, en ce sens que l'examen des transitions indirectes impliquera de se pencher sur des éléments individualisés tels que le cahier des charges et d'examiner la pertinence des éléments pris en compte pour établir une concordance avec une fonction de la nouvelle grille. Ces questions ne se posent pas s'agissant des transitions directes, où il s'agit d'examiner les critères pris en compte pour attribuer une fonction à une certaine classe de salaire. Si l'on se réfère au but de la voie de recours supplémentaire instituée par le décret, il s'agit d'assurer une certaine célérité, d'éviter d'engorger le TriPac, en principe directement saisissable, et d'assurer une cohérence pour les cas qui nécessitent un examen individuel, de par le type de transition qui leur est applicable (Exposé des motifs et projet de décret, ad art. 5, 6 et 7, pp. 11-12). L'institution d'une commission paritaire, bénéficiant de l'appui technique du Service du personnel, apparaît apte à atteindre ces buts. On peut escompter que ladite commission, composée de représentants du personnel et de l'employeur et d'un président neutre externe à l'administration, pourra à tout le moins exercer un premier filtrage facilitant le travail du TriPac, et dans certains cas liquider définitivement certains litiges. En conséquence, il n'est

pas arbitraire d'imposer aux collaborateurs de l'Etat de Vaud au bénéfice d'une transition semi-directe ou indirecte de saisir d'abord une commission de recours ad hoc avant l'autorité judiciaire compétente. Le moyen doit être rejeté, la distinction étant objectivement justifiée. Pour le surplus, il n'appartient pas à la cour de céans de se prononcer sur l'opportunité législative d'adopter tel système plutôt que tel autre. d) Les requérants soutiennent que l'inégalité de traitement entre les différents types de transition se trouve encore aggravée par le choix de la procédure opérée par le décret, qui prévoit, à ses articles 6 alinéa 7 et 7 alinéa 3, l'application de la " législation sur la procédure administrative " (soit la loi sur la procédure administrative, LPA-VD, RSV 173.36), en dérogation à la loi sur la juridiction du travail (LJT, RSV 173.61) prévue à l'article 16 LPers. Ils relèvent notamment le risque d'incertitude du collaborateur face à la coexistence de deux procédures, qui irait à l'encontre de la sécurité du droit, et les engagements pris lors de l'adoption de la LPers, rappelés dans l'Exposé des motifs et projet de loi de celle-ci : " (...). Certes, il eût été dans la ligne classique de proposer que le Tribunal applique les normes de la LJPA. Toutefois, en vertu de la jurisprudence actuelle du Tribunal administratif, la distinction entre le contentieux objectif et subjectif subsiste, bien que les choses soient en train d'évoluer. Il s'ensuit qu'il eût été possible de soumettre à la procédure administrative les litiges liés à des décisions prises en vertu de la nouvelle loi, cependant que la procédure de la loi sur la juridiction du travail aurait été applicable pour les contestations liées à la résiliation du contrat de droit administratif. Cette approche, concevable en soi, serait source de complications et d'un manque de visibilité. Pour toutes les raisons qui précèdent, le Conseil d'Etat privilégie une seule procédure, reprise entièrement de la loi sur la juridiction du travail. (...) " (BGC, septembre 2001, p. 2230). Le choix de la LPA-VD violerait l'égalité de traitement et serait inadéquat. aa) Le principe de la légalité vise à garantir un traitement égal de situations comparables (Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit., vol. I, n. 1770, p. 624; ATF 129 I 161 c. 2, JT 2004 I 725; ATF 128 I 113 c. 3). Toutefois, l'acte peut être légal, mais inapproprié face aux circonstances, une autre mesure étant mieux adaptée, plus efficace ou susceptible de produire un meilleur résultat. Dans un tel cas, il s'agit du principe de l'opportunité, mais qui ne relève que du contrôle hiérarchique (Moor, op. cit., ch. 4.3.2.2, p. 375). De manière générale, il n'appartient pas à la cour de céans de contrôler l'opportunité de la norme, qui relève de l'appréciation du législateur uniquement. bb) Le choix de la procédure applicable relève de l'opportunité laissée au législateur. Les motifs évoqués dans l'Exposé des motifs et projet de loi du décret (p. 12), soit le délai pour ouvrir action, la procédure relativement longue de la LJT, prévue pour le TriPAc fonctionnant comme tribunal de première instance et non de recours, constituent des éléments probants pour justifier l'adoption d'une autre procédure. Il n'existe aucune obligation de rang constitutionnel qui impose au législateur tel ou tel type de procédure. L'autorité intimée explique encore que la LPA-VD offrirait plus ou d'autres garanties que la LJT, que le pouvoir d'examen serait plus large ou plus facile à comprendre. On peut émettre des doutes sur ces derniers points, tout en relevant qu'il s'agit d'une question d'opportunité qui échappe à son contrôle. cc) Toujours dans le cadre du grief d'inégalité de traitement, les requérants invoquent le manque d'indépendance de la commission de recours. Il n'existe pas d'indice tendant à démontrer que la commission de recours serait en fait soumise au Service du personnel de l'Etat de Vaud. Composée paritairement (art. 5 al. 2 du décret), la commission bénéficiera certes de l'appui du Service du personnel (art. 5 al. 3 du décret). Toutefois, il paraît difficile d'imaginer que tel ne soit pas le cas. Selon l'article 8 alinéa 1 LPers, il est de la compétence de ce service général d'édicter les instructions techniques (let. a), de mettre en œuvre la politique des ressources

humaines (let. b) ou encore de recueillir toutes les données relatives au personnel (let. c). Cela démontre que la commission ne saurait se passer du lien envisagé avec le service en question, mais pas encore que celui-ci prendrait les décisions à la place de la commission. Si tel devait être effectivement le cas, il appartiendrait à la commission de s'en plaindre au Grand Conseil. dd) Les requérants invoquent une violation de la loi sur l'information (LInfo, RSV 170.21), sans s'étendre sur la motivation. Cette loi est de toute manière inapplicable en matière juridictionnelle (art. 2 al. 1 let. b et c LInfo). e) Les requérants paraissent s'en prendre également au pouvoir d'examen de la commission de recours, qui serait limité. L'article 6 alinéa 7 du décret renvoie à la LPA-VD. L'article 76 LPA-VD prévoit expressément que le recourant peut invoquer la violation du droit, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et l'opportunité. L'article 33 garantit le droit d'être entendu et l'article 34 la participation à l'administration des preuves. Il en va de même de l'accès au dossier, prévu à l'article 35 alinéa 1 LPA-VD. En conséquence, contrairement à l'avis des requérants, les collaborateurs de l'Etat de Vaud ne seront pas limités dans leurs moyens de recours, ni devant la commission de recours, ni devant le TriPac, si l'on se réfère à la systématique de la loi. L'accès au juge à forme de l'article 29a Cst. est garanti, puisque les contestations seront portées devant le TriPac, qui disposera d'un libre pouvoir d'examen. A partir de là, il n'est pas question de revoir la constitutionnalité de la LPA-VD, qui ne fait pas l'objet de la présente requête et qui respecte le droit d'être entendu, garanti par les articles 29 alinéa 2 Cst. et 27 alinéa 2 Cst-VD. f) S'agissant du grief lié à la sécurité du droit, il faut relever que dans la LPers, le législateur a renoncé, par souci de clarté pour le justiciable, à faire coexister deux types de procédure pour les différents litiges liés aux relations de travail; cela n'exclut pas de prévoir une procédure spéciale pour une situation particulière clairement identifiable pour le justiciable, soit la transition des fonctions. Quant au fait que la même autorité – le TriPac – soit amenée à appliquer deux procédures différentes, il n'a rien d'inhabituel dans l'ordre juridique; les articles 14 et 16 LPers et 7 du décret indiquent dans quelles conditions le TriPac doit appliquer l'une ou l'autre procédure. Le grief d'insécurité du droit formulé à cet égard se recoupe en fait avec celui d'insécurité liée à la notion de transition directe; or celui-ci doit être rejeté pour les motifs déjà exposés (supra, c. 6b). g) Enfin, les requérants expliquent que les avenants ne mentionnent aucune voie de droit et que les collaborateurs ignorent même le type de transition dont ils font l'objet, l'administration s'étant contentée de les renvoyer au site Internet de l'Etat de Vaud. Ils invoquent ici la violation du droit d'être entendu. Si la jurisprudence fédérale a refusé de considérer l'obligation d'indiquer les voies de droit comme une exigence du droit constitutionnel fédéral (ATF 123 II 231 c. 8, JT 1998 I 542; Bovay, op. cit., p. 271; Auer, Malinverni, Hottelier, op. cit., vol. II, n. 1340, p. 613), en droit vaudois, cette indication est une obligation de rang constitutionnel (art. 27 al. 2 Cst-VD). Elle résulte également expressément de l'article 42 lettre f LPA. Cet argument n'est pas pertinent en l'espèce, le défaut des voies de droit sur les avenants déjà notifiés ne remettant pas en cause la constitutionnalité de l'article 2 du décret prenant acte de la convention. Sur ces points non plus, il n'y a pas lieu de constater une violation du droit constitutionnel.

E. 7

En conclusion, le recours doit être rejeté. Un émolument de 3'000 fr. sera mis à la charge des requérants, qui succombent (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 du Tarif des frais judiciaires perçus par la Cour constitutionnelle, RSV 173.32.5).

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