

# VD\_OMNI GE.2023.0221 vom 11. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2023.0221](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0221)

FR: VD\_OMNI GE.2023.0221 du 11 mars 2024

IT: VD\_OMNI GE.2023.0221 del 11 marzo 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Lausanne | En tant que le recourant demande un jour de congé supplémentaire pour l'activité qu'il déploie certains samedis et dimanches, le recours doit être rejeté. Ces activités sont en effet compensées en heures - le cas échéant avec une majoration - et le recourant reçoit une indemnité pour son service de piquet. Les autres conclusions du recourant sont irrecevables. La situation du recourant n'est pas assimilable à celle d'un véritable service de piquet qui dure 24 heures, ni de demi-piquet (12 heures). Il s'agit en effet d'une activité comprise dans son horaire de travail ordinaire et planifiée à l'avance. Il n'y a en effet aucun aspect de garde ou de piquet puisque, lorsque le travail est planifié, le recourant est sûr de devoir travailler. En outre ce travail est effectivement réalisé dans les tranches horaires prévues. Il ne répond donc pas à la définition d'un service de garde ou de piquet qui implique une intervention hors du service, c'est-à-dire hors des heures de travail ordinaire du recourant. Le recourant admet en outre ne pas être empêché de récupérer les heures effectuées les samedis et dimanches avec compensation. Rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

## Erwägungen

### E. 1

a) Conformément à l'art. 6 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal examine d'office s'il est compétent. Selon l'art. 92 al. 1 LPA-VD, la CDAP connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Aux termes de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations (b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (c). b) Aux termes de l'art. 77 du règlement pour le personnel de l'administration communale, du 11 octobre 1977 (RPAC; Recueil systématique du droit communal lausannois n° 102.1), "toute décision prise par la Municipalité concernant la situation d'un fonctionnaire peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dans les trente jours dès la communication de la décision, conformément à l'article 95 de la Loi sur la procédure administrative". Cette dernière disposition prescrit que le recours au Tribunal cantonal s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision ou du jugement attaqués. Le recours déposé devant la CDAP, dans le délai et les formes prescrits, doit ainsi être considéré comme recevable. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

a) L'objet du litige dans la procédure de recours ( Streitgegenstand ) est le rapport juridique réglé dans la décision attaquée, dans la mesure où il est effectivement remis en question par la partie recourante (ATF 144 II 359 consid. 4.3). Lorsque le recourant conclut uniquement à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée, il convient de se référer aux motifs de son recours afin de déterminer ce qui constitue l'objet du litige selon sa volonté déterminante (Candrian, Introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, p. 108 no 182; Bovay, Procédure administrative, 2ème éd., Berne 2015, p. 554; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3ème éd., 2013, n° 181). En d'autres termes, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (ATF 131 V 164 consid. 2.1; TF 1C\_357/2020 précité consid. 3.1). L'objet du litige et l'objet de la contestation sont identiques lorsque le recourant s'en prend à la décision de première instance sous tous ses aspects; en revanche, lorsque le recourant ne remet en cause que certains éléments de la décision attaquée, l'objet du litige est plus restreint que l'objet de la contestation (ATF 144 II 359 consid. 4.3; 136 II 457 consid. 4.2; 136 II 165 consid. 5). Si l'objet du litige peut donc être réduit par rapport à l'objet de la contestation, il ne peut en revanche s'étendre au-delà de celui-ci (ATF 144 II 359 consid. 4.3). b) En l'espèce, la décision attaquée du 27 octobre 2023 rejette la demande d'octroi d'une journée de congé supplémentaire par semaine présentée par le recourant. Dans son recours, le recourant prend plusieurs conclusions constatatoires, en particulier tendant à la constatation que les instructions administratives de l'autorité intimée violent "les règles sur la protection de la santé des travailleurs". Or, de jurisprudence constante, les conclusions constatatoires sont subsidiaires par rapport aux conclusions condamnatoires ou formatrices (ATF 141 II 113 consid. 1.7; CDAP, FI.2018.0113 du 20 août 2019 consid. 1b). De même, selon l'art. 3 al. 3 LPA-VD, une décision constatant l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations ne peut être rendue que si une décision ayant notamment pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations ne peut pas l'être. En ce sens, une décision constatatoire a un caractère subsidiaire. Le prononcé d'une telle décision suppose que le justiciable y ait un intérêt digne de protection, ce qui n'est pas le cas si cet intérêt peut tout aussi bien être sauvegardé par une décision formatrice (cf. ATF 126 II 300 consid. 2c). En l'occurrence, l'autorité intimée a rendu une décision formatrice, rejetant la demande d'un jour de congé supplémentaire formulée par le recourant. Les conclusions constatatoires prises par ce dernier doivent dès lors être déclarées d'emblée irrecevables. Le recourant conclut cependant également à l'annulation de la décision attaquée (ch. 1 de ses conclusions) et à ce qu'il soit accordé "au recourant, lorsqu'il est occupé le dimanche, un jour de congé après six jours consécutifs de travail et/ou interdire à l'autorité intimée de contraindre le recourant à travailler plus de six jours consécutifs lorsque ce dernier est occupé le dimanche" (ch. 6 de ses conclusions). Cette dernière conclusion qui mêle dans une alternative l'octroi d'un jour de congé supplémentaire et la possibilité de prendre congé un jour déterminé apparaît en outre comme partiellement contradictoire. Comme l'a indiqué l'autorité intimée dans ses écritures et comme l'a confirmé le recourant lors de l'audience, il ne lui est pas impossible de prendre congé le lundi lorsqu'il a dû travailler le samedi et le dimanche. Ce qu'il conteste ainsi dans la décision attaquée c'est bien le refus d'octroi par l'autorité intimée d'un jour de congé supplémentaire, comme le montre aussi l'avant-dernier paragraphe de son recours ("qu'on lui accorde, à tout le moins, un jour de congé lorsque, occupé le dimanche, il effectue six jours de travail consécutifs". Le recourant limite au surplus son recours à requérir non pas un jour de congé "par semaine", mais seulement à chaque fois qu'il doit

travailler les samedi et dimanche. C'est ainsi bien cette dernière question qui constitue l'unique objet du litige et qui devra être tranchée en l'espèce.

### **E. 3**

a) En préambule, compte tenu des éléments invoqués par le recourant dans ses écritures, il y a lieu de préciser que la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.11) n'est pas applicable au recourant dans le cas d'espèce. En effet, en vertu de l'art. 2 al. 1 let. a LTr, cette loi ne s'applique pas aux administrations fédérales, cantonales et communales, sous réserve de l'art. 3a LTr. Ce dernier article réserve l'application aux administrations des dispositions relatives à la santé (art. 6, 35 et 36 a) et ne concerne pas les horaires de travail et le temps de travail, respectivement l'octroi d'un jour de congé supplémentaire, tel que le réclame le recourant. Comme l'indique le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 4 novembre 2011 (8C\_789/2020), l'énumération des dispositions applicables selon l'art. 3a LTr est exhaustive et "ne comprend pas d'autres dispositions protectrices, y compris celles dont l'objet peut également avoir une influence sur la santé des travailleurs; en particulier les dispositions sur la durée du travail, l'aménagement des horaires et le repos (art. 8 à 28 LTr) ne sont pas comprises dans la contre-exception faite en faveur de la protection de la santé des travailleurs (consid. 4, en particulier 4.3.2)". b) Cela étant, le cadre réglementaire applicable au présent litige peut être présenté comme suit. En vertu de l'art. 4 a. 1 ch. 9 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11), le conseil communal délibère sur le statut des collaborateurs communaux et la base de leur rémunération. Le chiffre 13 de cette disposition prévoit que le conseil communal délibère sur l'adoption des règlements, sous réserve de ceux que le conseil a laissés dans la compétence de la municipalité. C'est bien ce qu'a fait le Conseil communal lausannois lorsqu'il a adopté le RPAC. L'art. 14 RPAC dispose que " sauf disposition contraire de la description de poste ou de réglementations spéciales, la durée normale du travail est de 40 heures par semaine en moyenne ". L'art. 15 prévoit en outre ce qui suit: "1. La Municipalité arrête l'horaire de travail et établit les dispositions réglementaires y relatives. 2. Elle veille à mettre en place un horaire de travail flexible permettant à l'ensemble du personnel d'aménager les heures de travail avec une certaine autonomie, en principe entre 6 et 20 heures, du lundi au vendredi. 3. Lorsque la bonne marche d'un service ou d'autres unités organisationnelles le commande, la Municipalité autorise l'horaire de travail imposé, au terme duquel le temps de travail dû fait l'objet de plages de travail imposées. 4. Lorsque les besoins du service l'exigent, le personnel peut être astreint à des heures de travail supplémentaires, qui doivent être compensées aussitôt que possible par des congés. 5. Si cette compensation s'avère impossible, chaque heure supplémentaire non compensée donne droit à une rétribution. 6. Le congé compensatoire ou la rétribution qui le remplace est majoré de: · 25 % lorsque les heures supplémentaires ont été effectuées entre 6 heures et 20 heures, du lundi au samedi; · 50 % lorsqu'elles l'ont été entre 20 heures et 6 heures, du lundi au samedi; · 75 % pendant un dimanche, un jour de congé au sens de l'article 52 al. 1 ou un samedi succédant à un jour férié. 7. Ces majorations ne sont pas dues pour les heures normales des fonctionnaires travaillant en équipe par rotation ou pour les heures de travail faisant l'objet d'une indemnité compensatoire. 8. La Municipalité peut décider d'un taux unique de majoration pour certains services ou certaines catégories de personnel." L'art. 83 RPAC permet enfin à la municipalité de prendre des dispositions " nécessaires à l'application du présent règlement. Elle édicte, à cet effet, des instructions administratives ". c) Le recourant fonde ses prétentions en particulier sur des instructions émises par l'autorité

intimée ainsi que sur une note de service du 13 août 2018, qu'il y a lieu de présenter brièvement également. En matière d'horaire de travail, la Municipalité a adopté des dispositions réglementaires relatives à l'aménagement du temps de travail (DR-ATT). Les DR-ATT sont aussi complétées par des IA-RPAC, en particulier s'agissant des heures supplémentaires ainsi que de l'indemnisation, respectivement de la comptabilisation des heures, de tâches particulièrement pénibles, astreignantes et dangereuses (par exemple, service de piquet, de garde, rotation, travail de nuit, du samedi et du dimanche). Conformément à l'art. 8 DR-ATT, ces dispositions sont précisées par des guides ATT. Chaque service s'est ainsi doté d'un guide, lequel reprend les dispositions générales ainsi que leur application concrète, dérogations et restrictions comprises, au personnel. L'art. 4 DR-ATT prévoit que " la planification et la comptabilisation de l'horaire de travail sont fondées sur une durée ordinaire du travail de 40 heures par semaine ." En outre, la durée du travail ne doit pas dépasser 55 heures par semaine et 11 heures par jour, sauf dérogation exceptionnelle accordée par la Municipalité à la demande des services. L'art. 6 DR-ATT dispose que " Sauf situation exceptionnelle, le personnel doit bénéficier d'une durée de repos quotidien d'au moins 11 heures consécutives. Sont réservées les dispositions particulières concernant certaines professions ." S'agissant spécifiquement des services de garde ou de piquet, l'IA-RPAC 40.04 (pièce 104 du bordereau de l'autorité intimée) définit ce service comme suit: " par service de piquet, on entend pour la personne qui l'assure, avoir la disponibilité requise, hors service, d'assurer toute intervention" . Entrent par ailleurs dans le champ d'application de cette disposition deux types de piquet : le piquet entier qui dure 24 heures et le demi-piquet qui s'étend sur une durée de 12 heures. On relèvera encore qu'en vertu du chiffre 3 lettre b, " le piquet assuré durant un jour férié fait l'objet d'une compensation sous la forme d'un autre jour de congé à fixer d'entente avec la hiérarchie. Cette compensation n'a toutefois pas lieu lorsque le jour férié tombe sur un dimanche". La lettre c précise encore ce qui suit: " Le personnel astreint à un service de piquet entier de 7 jours consécutifs au moins a droit à un jour de congé qui doit impérativement être pris la semaine qui suit. Pour les personnes occupées à temps partiel, ce jour de congé est octroyé au prorata du temps d'activité. Le personnel astreint à un service de demi-piquet

## **E. 7**

jours consécutifs au moins a droit à un demi-jour de congé qui doit impérativement être pris la semaine qui suit. La même règle s'applique pour les personnes occupées à temps partiel ." [...] Ces congés ne peuvent être ni renvoyés ni transformés en heures supplémentaires." L'IA-RPAC 40.05 (Pièce 105 du bordereau de l'autorité intimée) définit le service de garde comme suit: " Par service de garde, on entend pour la personne qui l'assure d'avoir, après une journée normale de travail, à assurer des contrôles réguliers et toute intervention sur alarme ". La garde s'étend pour une durée de 24 heures (chiffre 3). Enfin, l'IA-RPAC 014.01 (pièce 103 du bordereau de l'autorité intimée), prévoit que " les personnes occupées le dimanche ne peuvent être appelées en principe à travailler plus de six jours consécutifs ". 4. En l'espèce, le recourant bénéficie d'un horaire flexible sur une base horaire de travail hebdomadaire de 40 heures. Dans la description de poste, qui figure au dossier, et que le recourant a signée lors de son engagement le 6 octobre 2006, il est indiqué sous "conditions spéciales" (ch. 8.8), que le recourant assume un "service de garde pour le ramassage des papiers et des déchets" ainsi qu'il "assume un service de piquet en hiver pour le déblaiement de la neige". Le nouveau descriptif de poste, évoqué entre les parties lors de l'audience du 1<sup>er</sup> février 2024, prévoit désormais plus explicitement les conditions spéciales qui ont notamment trait à un service de garde les samedis, dimanches et jours fériés ainsi qu'à un

service de piquet pour le déblaiement de la neige. Le recourant soutient que compte tenu de son travail du samedi et dimanche, il devrait obtenir un jour de congé supplémentaire. Il fonde son argumentaire d'abord sur les instructions administratives IA-RPAC 014.01, précitées: dès lors qu'il est appelé, en moyenne une fois toutes les quatre ou cinq semaines (cf. supra Faits, let. A) à travailler le samedi et le dimanche, il devrait obtenir un jour de congé supplémentaire pour chaque dimanche travaillé. En cela, le recourant se fonde sur une prémisse erronée. En effet, il n'est actuellement pas contraint de travailler le lundi suivant un dimanche durant lequel il aurait dû travailler. Il est au contraire libre de prendre congé pour récupérer les heures supplémentaires (majorées) effectuées les samedi et dimanche. Il ne peut donc rien tirer de l'instruction administrative précitée lorsqu'elle prévoit que "les personnes occupées le dimanche ne peuvent être appelées en principe à travailler plus de six jours consécutifs", puisqu'il ne démontre pas être contraint de travailler le lundi. Il y a donc lieu de bien distinguer entre le droit de prendre un jour de congé, en récupération des heures supplémentaires effectuées et l'octroi d'un jour de congé supplémentaire. Sa situation serait au contraire péjorée s'il était contraint par le service qui l'emploie de récupérer obligatoirement les heures effectuées le samedi et le dimanche, directement le lundi suivant. La liberté dont bénéficie le recourant est ainsi à son avantage et ne prête pas le flanc à la critique. Dans ce contexte, il n'est donc pas nécessaire d'examiner plus longtemps la portée des termes "en principe", et de savoir si l'autorité intimée pouvait de manière conforme à la loi contraindre le recourant à travailler régulièrement douze jours d'affilée, sans repos. Il n'a en effet pas été démontré que l'autorité intimée l'y contraindrait. Le recourant a au contraire expliqué, notamment lors de l'audience, préférer récupérer ces heures supplémentaires parfois le vendredi, parfois en bloc par une semaine de vacances. Le recourant fonde également ses prétentions sur les instructions administratives, également précitées, IA-RPAC 40.04 et 40.05, qui traitent respectivement du service de piquet et du service de garde. Or, rien ne permet de qualifier l'activité du recourant comme un service de piquet ou un service de garde. Pour ce qui est de l'activité du samedi et dimanche, et malgré la dénomination peu heureuse utilisée dans la description de poste, ce travail ne s'apparente pas à une garde au sens de l'IA-RPAC 40.05. Il s'agit en effet d'une activité comprise dans son horaire de travail ordinaire et planifiée à l'avance. Il n'y a en effet aucun aspect de garde ou de piquet puisque, lorsque le travail est planifié, le recourant est sûr de devoir travailler. En outre ce travail est effectivement réalisé dans les tranches horaires prévues. Il ne répond donc pas à la définition d'un service de garde ou de piquet qui implique une intervention hors du service, c'est-à-dire hors des heures de travail ordinaire du recourant. Il lui donne en outre droit à certaines indemnités et à une compensation en heures, parfois majorée, comme on l'a décrit précédemment. Les heures optionnelles et supplémentaires ainsi accumulées doivent être reprises en congé, à la convenance du recourant et on a vu que ce dernier n'était pas empêché de récupérer les heures travaillées durant le week-end. Pour ce qui est de la permanence en cas de chutes de neige, organisée durant la saison hivernale, il faut distinguer entre le service de piquet durant la semaine de travail et le service de piquet durant le week-end. Durant la semaine de travail, le service de piquet comporte indubitablement une part d'aléatoire puisqu'il n'est pas possible de manière certaine de savoir s'il neigera le lendemain matin et surtout si les quantités de neige tombées impliqueront que son déblaiement par le recourant est nécessaire. Dans ce cadre, la Cour fait siennes les explications de l'autorité intimée selon lesquelles, durant la semaine de travail, le service de piquet constitue en réalité une obligation éventuelle pour le recourant de commencer sa journée de travail à 6h00 plutôt

qu'à 7h00 comme d'ordinaire. En effet, lorsqu'il est de service de piquet et qu'il peut être appelé en cas de nécessité de déblaiement, le recourant doit être prêt à prendre son activité à 6h00 et à effectuer le déblaiement en lieu et place de son activité ordinaire. Dans ces situations, l'autorité intimée a indiqué que le recourant était alors encouragé à finir sa journée de travail plus tôt dans l'après-midi. Si l'on retient en outre que, compte tenu des prévisions météorologiques à disposition du public, il est possible d'évaluer relativement bien les probabilités de devoir intervenir le lendemain matin, il faut admettre que durant la semaine de travail, la garde à laquelle le recourant est astreint doit être qualifiée, malgré là encore une dénomination peu heureuse, d'aménagement du temps de travail. A cet égard, on ne voit pas en quoi les instructions précitées qui octroient un jour supplémentaire de congé pour une semaine de piquet ou de garde pourraient être appliquées au recourant. Sous cet angle, les griefs du recourant doivent être rejetés. Durant les samedi et dimanche entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars, respectivement selon les années sur une période plus courte, une semaine sur deux pratiquement, le recourant doit également être disponible pour travailler au déblaiement de la neige, en cas de nécessité et sur appel, entre 6h00 et 10h00 du matin. Il s'agit donc bien d'un service de piquet. Toutefois, les services de piquet qui donnent droit à un jour, respectivement un demi-jour de congé supplémentaire, selon les instructions de service sur lesquelles se fonde le recourant sont des piquets durant lesquels les employés doivent pouvoir intervenir durant 7 jours et qui durent 24 heures, respectivement 12 heures. Or, non seulement le service qu'effectue le recourant est largement plus limité, puisqu'il ne peut être appelé que pour 4 heures, mais en sus, il ne dure pas 7 jours, mais que deux puisqu'on a vu précédemment que le "piquet" de la semaine consistait en réalité dans un aménagement – certes forcé – de son temps de travail. Par conséquent, le recourant ne peut rien tirer à son bénéfice des instructions de services précitées qui traitent de situations (piquet et demi-piquet) qui sont différentes de la sienne et qui octroient un ou deux demi-jours de congé pour un service de piquet de plus longue durée que le sien. A cela s'ajoute le fait que, comme on le remarquait pour le déblaiement durant la semaine, la probabilité de devoir intervenir à cause du risque de neige peut être aisément évaluée sur la base des services météorologiques disponibles. Le recourant peut ainsi assez facilement déterminer le soir d'avant s'il existe un risque qu'il soit appelé le lendemain matin. Ainsi, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que la situation du recourant n'était pas assimilable à celle de ses employés qui effectuaient un service de piquet (24 heures sur 7 jours) ou même de demi-piquet (12 heures sur 7 jours) et que la disponibilité du recourant devait être rémunérée sous forme monétaire. On rappelle enfin que le recourant perçoit une indemnité forfaitaire de 21.- fr. pour les samedis, dimanches et jours fériés, en défraiement de son service de piquet, qu'il doive effectivement intervenir ou non. Compte tenu de ce qui précède, les griefs du recourant à l'encontre de la décision attaquée doivent être rejetés. 5. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et que la décision attaquée doit être confirmée. Il n'est pas perçu d'émolument de justice (cf. art. 4 al. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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