

Rapport de majorité de la commission chargée d'étudier l'objet suivant:

Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Garantir l'accès à la justice et l'égalité des droits des employé(e)s de l'Etat de Vaud

Préambule

La commission chargée d'étudier l'objet ci-dessus a siégé le 17 mars 2011, 14h00 - 16h00 à la salle de conférences du SCRIS, Rue de la Paix à Lausanne ladite commission était composée de Mmes les Députées et MM. les Députés membres de la Commission : Mmes Anne Baehler Bech, Elisabeth Ruey-Ray, MM. François Brélaz, Pierre Grandjean, Nicolas Mattenberger, Jean-Michel Dolivo et Philippe DERIAZ, premier membre désigné et président rapporteur.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. le Conseiller d'Etat Pascal Broulis (président CE et chef du DFIRE) et M. Filip Grund (chef du SPEV). M. Jérôme Marcel, secrétaire de commissions parlementaires, a produit les notes de séance. Nous les remercions pour l'ensemble des explications qui nous ont été aimablement fournies, comme pour leurs appréciations générales des pistes de solutions.

Du président rapporteur, de la composition de la commission

A la demande du président du CE, rappelant que l'objet qui sera discuté est sensible et touche aux institutions, la commission s'interroge sur la Présidence ! Ph. Deriaz, qui est doyen au Centre d'enseignement professionnel de Morges, précise qu'il n'est pas partie prenante à une cause pendante devant le TRIPAC sa position de président rapporteur n'est dès lors pas en contradiction avec sa position professionnelle. Il sait distinguer ses activités professionnelles de son mandat de député, et a l'habitude de travailler dans une ambiance de confiance ! L'insistance du président du CE semble disproportionnée. Concernant les collaborateurs de son établissement, Ph. Deriaz explique qu'il privilégie l'opérationnel du judiciaire, et n'est donc pas au courant de ceux qui seraient en procédure devant le TRIPAC.

La composition de la commission, à majorité de gauche, peut paraître étonnante, et ce d'autant plus que l'objet qui sera traité est de nature à polariser l'hémicycle. Statistiquement, quelques commissions sont de telles compositions (même si la présidence actuelle du Grand Conseil, et donc du " bureau du GC" est de droite) ; cependant, et pour mémoire, le GC est souverain au niveau de ses décisions, même en présence de rapports de majorité et de minorité. La décision en revient donc au plénum.

Au final, Ph. Deriaz rappelle qu'il est premier membre désigné par le bureau du Grand Conseil, sans en avoir fait la demande expresse ; il laisse cependant volontiers sa place de président rapporteur ! Comme personne n'en veut (et on le comprend !), M. Ph. Deriaz est donc confirmé à la présidence de la commission.

Position du motionnaire

J.-M. Dolivo, motionnaire, rappelle qu'en matière de droit du travail, le législateur fédéral et le législateur cantonal ont tous deux voulu garantir un accès à la justice simple, rapide, non formel, voire même gratuit, ainsi qu'une égalité de traitement des parties, afin d'éviter que les inégalités économiques entre employeur et employé ne jouent un rôle trop important en cas de litige.

Avec l'introduction du système de classification des fonctions et de fixation des salaires DECFO-SYSREM, on a vu apparaître des problèmes de classification des fonctions et salaires, qui ont généré des procédures de la part d'employés de l'Etat [1].

Or, selon que la transition depuis l'ancien système a été directe, indirecte ou semi directe, l'instance devant laquelle le litige est porté varie :

- si la transition est directe, c'est le TRIPAC (Tribunal des prud'hommes de l'administration communale) qui est compétent
- si la transition est indirecte ou semi directe, le litige est d'abord instruit devant une Commission de recours, qui cherche une solution transactionnelle entre les parties, puis rend une décision qui peut, le cas échéant, faire l'objet d'un recours devant le TRIPAC.

Ainsi, selon le type de transition entre l'ancien système et le nouveau, la voie de recours des employés de l'Etat n'est pas la même. Donc pour les litiges portés devant la Commission de recours, il y a la garantie que la procédure est gratuite, alors que pour les litiges portés devant le TRIPAC, la procédure est gratuite lorsque la valeur litigieuse est inférieure à Fr. 30'000.-

Or lorsque le cas est porté devant le TRIPAC, il s'avère que la valeur litigieuse est calculée par le SPEV sur la base de la différence de salaire jusqu'à l'âge de la retraite, ce qui gonfle artificiellement la valeur litigieuse et a pour conséquence des demandes d'avance de frais très dissuasives.

Le calcul de la valeur litigieuse est critiquable, car les employés n'ont pas choisi d'être en transition directe, indirecte ou semi directe ; cette différence notable de procédure de recours introduit une inégalité de traitement entre salariés (coût de la procédure).

La motion déposée demande au CE de présenter un décret visant à garantir la gratuité de la première instance de procédure à tous les employés en litige concernant la mise en application du système de classification des fonctions et des salaires DECFO-SYSREM, en complément du décret du 25 novembre 2008 relatif à la nouvelle classification des fonctions et à la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud.

Le motionnaire rappelle un dernier point évoqué dans la motion qui ne fait pas l'objet d'une demande de projet de loi : l'utilisation de la loi vaudoise sur l'information (LInfo) pour refuser la production de pièces requises et interdire ou limiter la convocation de certains témoins par le TRIPAC. En effet, aux yeux du motionnaire, la LInfo est une loi qui porte sur les relations entre autorités et citoyens, et non sur les relations entre l'Etat et ses employés.

Qu'en pense le Conseil d'Etat ?

Procédure

En faisant basculer le 1.12.2008 environ 30'000 contrats d'un système comprenant 1200 fonctions à un système en comprenant 385, en passant d'une grille salariale à un autre, le Conseil d'Etat savait qu'on allait provoquer des mécontentements. Sur 7000 recours planifiés antérieurement, on enregistre 1700 recours devant la Commission de recours et 700 devant le TRIPAC.

A l'origine, la Commission de recours a été créée afin d'offrir un espace de discussion paritaire qui traiterait les recours individuels. D'ailleurs, les 1700 cas pendant devant cette commission concernent principalement l'impossibilité d'évoluer dans la grille salariale dotée de 18 échelons. Le protocole de

décision de cette commission paritaire peut ensuite faire l'objet d'un recours au TRIPAC, autorité dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, puis au Tribunal fédéral.

La commission de recours représente un échelon supplémentaire à la voie actuelle, un espace où l'employé de l'Etat peut obtenir, dans une procédure gratuite, des éclaircissements, voire des corrections quant à l'enclassement dans une fonction ou quant à la position dans une échelle salariale.

Si les cas dits de transition directe aboutissent au TRIPAC plutôt qu'à la Commission de recours, c'est qu'ils ont des effets sur la définition de la fonction et que l'on souhaite consolider la grille salariale en obtenant une décision forte. Car ces 700 cas de transition directe, qui recouvrent environ 40 causes, auront des effets sur tous les collaborateurs ayant la même fonction. Dès lors, leur jugement est important pour que la grille salariale entre vraiment en force et que sa cohérence soit assurée.

Blocage de la commission et du TRIPAC

Selon le président du CE, les divers litiges ne sont pas résolus en raison des blocages des travaux à la Commission de recours : non seulement l'instauration de la Commission de recours a été remise en cause devant les tribunaux, mais à deux reprises le GC a été saisi pour déterminer et renforcer la composition de la commission.

La procédure devant le TRIPAC est, elle, une vraie procédure judiciaire, qui n'est pas gratuite, qui est lourde et qui prend beaucoup de temps. Aujourd'hui, *ce que proposeraient de fait les motionnaires, c'est que le TRIPAC devienne gratuit*. Toujours, selon le Président du CE, si cette situation de retards chroniques s'enlisait, il serait plus simple pour le CE de supprimer la Commission de recours, qui devient une structure lourde qui ne correspond plus aux objectifs initiaux, et de laisser aller tous les dossiers au TRIPAC il serait dès lors chroniquement engorgé et prendrait trop de temps à régler toutes les causes ; on imagine alors les dysfonctionnements et malaises qui suivraient, et les conséquences au niveau du personnel de l'Etat de Vaud.

Discussions et bien-fondé de la motion

Explications

L'objet de la motion est abondamment discuté, et les interventions et réponses du Conseil d'Etat sont nombreuses. Il est ainsi précisé, par les représentants du Conseil d'Etat:

1. Le chef du CE explique que l'objectif est de stabiliser la grille salariale. Or, il faut s'attendre à des longues procédures allant jusqu'au Tribunal fédéral. Dans ce contexte, la commission de recours, de nature administrative et d'accès gratuit constitue un droit supplémentaire pour les collaborateurs ayant des litiges portant sur leur situation personnelle.
2. Concernant les 700 litiges devant le TRIPAC, l'Etat employeur est sûr de sa position. Dès lors, il est plus cohérent de régler ces litiges devant une instance judiciaire. Par ailleurs, ajoute le chef du CE, plus on va enliser ces 700 cas, plus on aura des problèmes de mise en place de DECFO-SYSREM
3. Le rôle de la Commission de recours est parfois simplement de traiter les cas où les collaborateurs veulent des explications. Dans ces cas individuels, elle est utile car elle permet de ne pas engorger le TRIPAC. Par ailleurs, il arrive qu'un litige ne soit pas porté devant la bonne instance, qu'un cas apparemment individuel devienne collectif ou vice-versa. Dans ces cas, il y a un transfert entre le TRIPAC et la Commission de recours. D'autre part, les recours ne portent pas uniquement sur la rémunération, mais également sur des éléments tels que le nombre de périodes dans l'enseignement ou l'âge de la retraite dans certaines professions.
4. S'agissant de la valeur litigieuse, le chef du SPEV explique, de manière confuse le calcul du

TRIPAC *"Tout ce qu'on peut vous dire, c'est qu'on connaît le salaire, qu'on connaît le maximum de la fonction dans laquelle le collaborateur est colloqué, qu'on sait normalement à peu près quand il prend la retraite dans la mesure où il ne part pas de l'Etat, et ensuite il suffit simplement de tirer les salaires que la personne aurait pu toucher si elle était restée dans la fonction à laquelle elle a été colloquée et de faire une différence avec le salaire que la personne toucherait dans l'hypothèse où son action était admise et qu'elle accéderait dans la fonction qu'elle considère comme étant juste".* Le Tribunal, TRIPAC, est totalement compétent pour fixer la valeur litigieuse. Concrètement, le TRIPAC soumet au SPEV un courrier d'accompagnement à la demande de calcul de ladite valeur ; dans le délai fixé, la détermination est retournée, sous la forme d'une estimation disant bien que c'est une estimation basée sur des hypothèses connues du TRIPAC.

Positions des commissaires majoritaires

- Un commissaire précise l'objet de la motion déposée : *" que les 700 qui sont envoyés en première instance devant le TRIPAC aient droit à une procédure gratuite "*, mais que ceux qui ont été déboutés par la Commission de recours paient les éventuels frais liés à leur démarche.
- Un autre rappelle que la motion demande au CE de présenter un décret garantissant la gratuité de la première instance de procédures à tous les employés en litige concernant la mise en application du système de classification des fonctions et des salaires DECFO-SYSREM. Il y a un intérêt public évident à corriger la grille au travers des litiges concernant la classification des fonctions. Assurer un accès gratuit à toutes les procédures en première instance permettrait d'éviter des contestations autour de la fixation de la valeur litigieuse et ainsi d'accélérer le processus décisionnel.
- Inégalité de traitement. Elle est bien réelle et existe dans la procédure de première instance en fonction d'un problème, de compétence judiciaire, soit le calcul de la valeur litigieuse. Pour 700 cas, la première instance est le TRIPAC ; la motion demande la gratuité pour ceux-ci seulement.

Production de pièces au TRIPAC

La motion ne fait qu'évoquer la question de la production de pièces. Or parfois, le tribunal demande des pièces que l'Etat refuse ! Les motionnaires sont justes surpris que l'on se réfère à la LInfo, qui est une loi sur la transparence, plutôt qu'à des dispositions qui existent par ailleurs dans le code de procédure civile ! Ils constatent que cela contribue à compliquer les procédures devant le TRIPAC.

Conclusions

En conclusion, les avis respectifs sont clairs. Cette motion ne saura, en l'état, être transformée en postulat par le motionnaire. Au contraire:

- Les dispositions actuelles confirment l'inégalité de traitement entre employés, selon que les procédures soient directes, ou indirectes !
- Les discussions de ce jour certifient la complexité des procédures pendantes devant la commission de recours, et l'engorgement du TRIPAC.
- Le refus de la production de pièces au TRIPAC, en référence à la LInfo, est hautement contestable. Il est contraire aux dispositions du code de procédure civile auxquelles l'Etat est en principe soumis, comme n'importe quelle autre partie. De surcroît, cette position est la cause principale du ralentissement de certaines procédures.

Vote

Dès lors, et au vote final, quatre députés votent OUI à la prise en considération de la motion, trois votent NON. Il n'y a aucune abstention.

Par 4 voix contre 3, la commission, dans sa majorité, recommande au Grand Conseil de prendre en considération la Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Garantir l'accès à la justice et l'égalité des droits des employé(e)s de l'Etat de Vaud et de la transmettre au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

La séance est levée à 16h00.

Annexe

Rapport d'activité de la Commission de recours Decfo/Sysrem 2010-2011

Note

[1] La transition des fonctions de l'ancien au nouveau système peut être directe, semi-directe ou indirecte : la transition est directe lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans une seule fonction de même niveau de la nouvelle grille des fonctions ; la transition est semi-directe lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans une chaîne de la nouvelle grille des fonctions. Le cahier des charges produit par l'autorité d'engagement détermine le niveau à l'intérieur de la chaîne ; la transition est indirecte lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans plusieurs chaînes de la nouvelle grille des fonctions. L'emploi-type détermine la chaîne et le cahier des charges produit (art. 3 de l'Arrêté relatif à la mise en oeuvre de la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud par l'autorité d'engagement le niveau à l'intérieur de celle-ci).

Morges, le 9 mai 2011.

Le rapporteur :
(Signé) *Philippe Deriaz*

Rapport d'activité de la Commission de recours Decfo/Sysrem 2010-2011

La Commission de recours Decfo/Sysrem a été créée par un décret du Grand Conseil du 25 novembre 2008, lequel décret a été l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle. Il n'est entré en vigueur qu'après que cette Cour a rendu son arrêt (le 24 juin 2009) et a dû être complété deux fois (augmentation du nombre des assesseurs et du nombre des présidents). Les juges assesseurs de la Commission — trois nommés par le Conseil d'Etat, trois désignés par les syndicats — ont commencé leurs travaux en décembre 2009. Les deux présidents ont été nommés en avril 2010, de telle sorte que la Commission a été constituée définitivement le 20 avril 2010. Elle a d'abord dû faire en sorte que, matériellement, elle dispose des équipements nécessaires.

C'est ainsi qu'elle a pu occuper des locaux dans un immeuble appartenant à un privé, à la rue Saint-Martin 26, le 28 mai 2010, locaux qu'il a fallu équiper en mobilier et en informatique.

Ses collaborateurs (deux greffières, une secrétaire) ont été nommés le 5 mai 2010 et ont débuté leur activité le 1^{er} juin 2010.

La Commission a pu emprunter à l'Ordre judiciaire vaudois un logiciel informatique (GDC) lui permettant de gérer efficacement les 1700 recours qui lui ont été transférés du Tripac, qui les avait préalablement reçus et enregistrés.

Il a fallu d'abord assurer la formation au système Decfo des membres et collaborateurs de la Commission. Puis celle-ci a adopté son Règlement de fonctionnement et de procédure et défini son rythme de travail. Elle s'est constituée en trois sections pour prendre ses décisions (un président et deux assesseurs). Elle siège en outre en plenum environ une fois par mois.

C'est donc le 1^{er} juin 2010 qu'elle a effectivement pu commencer d'exercer ses compétences. Dès cette date, elle envoie chaque mois aux autorités d'engagement 60 recours, en leur donnant un délai de deux mois pour se déterminer. Leurs déterminations sont ensuite communiquées aux recourants, pour que ceux-ci — en vertu de la garantie du droit d'être entendu — puissent s'exprimer à leur sujet dans un délai de 30 jours. Il n'y a pas d'échanges ultérieurs d'écritures, à moins que la Commission ne l'estime nécessaire pour l'établissement des faits; elle peut en effet ordonner des mesures d'instruction complémentaires (auditions, production de pièces complémentaires, par exemple), ce qui s'est révélé nécessaire pour plusieurs affaires déjà. Dans la computation des délais mentionnés ci-dessus, il faut tenir compte des fêtes.

Il résulte de cette procédure que les premières affaires ont pu être étudiées dès le mois de novembre 2010 et que les premières décisions ont été prises en janvier 2011. Il semble, selon les premières expériences, que la Commission (dont les membres travaillent à temps partiel) pourra trancher environ entre 40 et 50 cas par mois, au mieux. Si l'on tient compte du fait qu'il y a 1700 recours à traiter, le règlement de l'ensemble de ce contentieux prendra de 35 à 40 mois — durée extrêmement longue, mais que les ressources disponibles (en personnel et en temps) ne permettent pas d'abrèger. Il n'est pas certain que, pour nombre d'affaires, une telle durée soit compatible avec les garanties découlant des articles 29 de la Constitution fédérale et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. On peut envisager que la Commission doive être renforcée à plus ou moins brève échéance.

La Commission travaillant en trois sections, cela crée un problème de coordination, afin qu'il y ait cohérence entre les trois jurisprudences. En effet, il arrive fréquemment que des questions analogues se posent, particulièrement dans l'appréciation des critères de classification, et il importe qu'elles soient tranchées dans le même sens par les trois sections. Pour ce faire, la Commission ne peut pas se fonder sur des jurisprudences antérieures d'autres autorités, puisque c'est la première fois que ce type de contentieux est mis en oeuvre et qu'il présente donc des difficultés tout à fait nouvelles.

C'est pourquoi elle a décidé de ne pas donner encore un caractère définitif aux décisions prises à ce jour par les sections et, par conséquent, de ne pas encore les notifier. Elle a choisi d'attendre qu'il y en ait une cinquantaine, afin de pouvoir s'assurer qu'il y a effectivement cohérence. C'est à ce moment (c'est-à-dire au cours de ce printemps) que les premières notifications auront lieu.

Une autre question de coordination se pose. L'art. 38 RLPers prévoit une commission au sein de laquelle les questions de classification des fonctions peuvent être étudiées. Cette commission n'est pas encore constituée. Cela paraît illogique: en effet, la Commission Decfo/Sysrem va statuer sur des recours individuels sur la collocation de postes relevant de fonctions qui seront peut-être classés autrement par la suite; il serait préférable de procéder selon l'ordre inverse, car une éventuelle réévaluation de la fonction est de nature à rendre les recours sans objet, alors que l'admission ou le rejet d'un recours individuel devrait être sans effet sur les niveaux des fonctions.

Les présidents de la Commission :

F. Jomini

P. Moor