

## **BGer 8C\_637/2012 vom 5. Juni 2013**

Bundesgericht, 2013-06-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_8C\\_637\\_2012](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_637_2012)

FR: TF 8C\_637/2012 du 5 juin 2013

IT: TF 8C\_637/2012 del 5 giugno 2013

### **Erwägungen**

#### **E. 1.1**

La présente cause est une contestation pécuniaire en matière de rapports de travail de droit public, qui ne tombe pas sous le coup de l'exception de l' art. 83 let . g LTF. Conformément à ce que prescrit l' art. 112 al. 1 let . d LTF, la Chambre des recours considère que la valeur litigieuse est de 43'440 fr., laquelle dépasse largement le seuil requis de 15'000 fr. ( art. 85 al. 1 let. b LTF ). L'appréciation de la Chambre des recours n'apparaît pas inexacte et le Tribunal fédéral s'y rallie.

#### **E. 1.2**

La jurisprudence concernant la recevabilité du recours en matière de droit public retient que la collectivité publique, en tant qu'employeur, n'agit certes pas au même titre qu'un particulier dans une contestation découlant de rapports de travail régis par le droit public, mais qu'elle a néanmoins un intérêt spécifique digne de protection à l'annulation ou à la modification d'une décision d'un tribunal favorable à son agent ( ATF 134 I 204 consid. 2.3 p. 206 s.). Le canton a donc qualité pour recourir.

#### **E. 1.3**

Pour le reste, déposé en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale, le recours est recevable au regard des art. 42, 90 et 100 al. 1 LTF .

#### **E. 2**

Sur le plan formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. Il considère que l'arrêt cantonal serait insuffisamment motivé, au regard des moyens qu'il a soulevés devant l'autorité précédente.

#### **E. 2.1**

Le droit d'être entendu, garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives pour l'issue du litige ( ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 I 229 consid. 5.2 p. 236).

#### **E. 2.2**

Dans le cas particulier, comme on le verra, le litige porte principalement, sinon exclusivement, sur l'interprétation d'une disposition réglementaire de droit cantonal. La motivation de la Chambre des recours fait ressortir les éléments d'interprétation qu'elle a retenus à l'appui de sa solution. Le recourant a été en mesure de faire valoir ses objections

relatives à cette interprétation. Le grief soulevé est dès lors mal fondé.

### **E. 3**

Selon l'art. 74a de la loi scolaire vaudoise du 12 juin 1984 (LS; RS/VD 400.01), pour les besoins de l'enseignement, le service compétent peut engager des personnes non pourvues des titres requis, en qualité de maître auxiliaire; l'engagement se fait par contrat de durée déterminée d'une année au maximum, renouvelable aux conditions fixées par le règlement (al. 1). En outre, le Conseil d'Etat fixe les conditions de la rémunération; celle-ci est inférieure à celle des maîtres porteurs des titres requis pour la fonction correspondante (al. 2). Le 28 novembre 2008, le Conseil d'Etat a par ailleurs adopté le règlement relatif au système de rétribution des collaborateurs de l'Etat de Vaud (RSRC; RS/VD 172.315.2) qui a pour but de définir le système de rétribution et son application aux collaborateurs qui occupent une fonction à l'Etat de Vaud (art. 1

er al. 1). Sous le titre " Réduction en cas d'absence de titre ", l'art. 6 de ce règlement est ainsi libellé:

1Lorsque, à titre exceptionnel, l'Etat doit recourir à l'engagement d'un collaborateur ne répondant pas aux exigences nécessaires à l'exercice de la fonction (absence de titre), sa rétribution fait l'objet d'une réduction, correspondant à une classe de salaire.

2Pour le secteur de l'enseignement, l'absence du titre pédagogique tel que défini par les règlements de reconnaissance des diplômes édictés par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique entraîne une réduction correspondant à une classe. L'absence de tout titre pédagogique entraîne une réduction correspondant à deux classes.

(...)

### **E. 4**

Le litige porte sur l'interprétation de cette norme et son application au cas de l'intimé. Plus précisément, la question est de savoir si - comme le soutient le recourant - les alinéas 1 et 2 de cette disposition peuvent être appliqués cumulativement ou au contraire si - comme l'ont retenu les premiers juges - seul l'alinéa 2 s'applique au personnel enseignant à l'exclusion de l'alinéa 1. L'application exclusive de l'alinéa 2 conduit à une réduction de deux classes de traitement au maximum, cependant qu'une application cumulative des deux règles entraîne une réduction de trois classes au maximum. C'est une diminution de trois classes de traitement correspondant à la lettre C (10C) qui a été appliquée à l'intimé par l'Office du personnel. Le TriPAC et la Chambre des recours ont ramené cette réduction à deux classes correspondant à la lettre B (10B).

### **E. 5**

Le recourant se plaint d'une application arbitraire par les premiers juges de la disposition réglementaire précitée.

#### **E. 5.1**

Sous réserve des cas visés à l'art. 95 let. c à e LTF, la violation du droit cantonal n'est pas un motif de recours. Elle peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF, telle que l'interdiction de l'arbitraire à teneur de l'art. 9 Cst. (cf. par ex. ATF 133 III 462 consid. 2.3 p. 466; 133 II 249 consid. 1.2.1 p. 251). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en

contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain ( ATF 134 I 140 consid. 5.4 p. 148; 133 I 149 consid. 3.1 p. 153).

### **E. 5.2**

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 137 II 164 consid. 4.1 p. 170 s.; arrêt 9C\_403/2011 du 12 juin 2012 consid. 4.2.1). La juridiction cantonale s'est explicitement référée à ces principes d'interprétation.

### **E. 5.3**

Le 23 septembre 2010, la Délégation aux ressources humaines du Conseil d'Etat vaudois (formée de deux de ses membres) a rédigé une note interprétative sur l'art. 6 RSRC. Elle a exposé que dans le cadre des travaux consécutifs à la bascule dans la nouvelle politique salariale de l'Etat et dans le traitement de certaines causes pendantes devant le TriPAC, il était apparu que l'art. 6 RSRC suscitait des difficultés d'interprétation, d'où la nécessité de faire état des intentions du Conseil d'Etat lors de l'adoption de cette disposition. Après en avoir explicité le contenu, la Délégation a conclu qu'elle devait être appliquée de la manière suivante:

- a. Toutes les personnes ne disposant pas de formation de base ou complémentaire requise pour occuper une fonction donnée voient leur rémunération diminuée de l'équivalent d'une classe de salaire;
- b. Les enseignants qui disposent de la formation de base (titre académique) mais d'un titre pédagogique autre que celui requis pour occuper la fonction voient leur rémunération diminuer de l'équivalent d'une classe de salaire;
- c. Les enseignants qui disposent de la formation de base (titre académique) requise pour occuper la fonction, mais d'aucun titre pédagogique, voient leur rémunération diminuée de l'équivalent de deux classes de salaire;
- d. Les enseignants qui ne disposent pas de la formation de base (titre académique) requise et qui disposent d'un titre pédagogique autre que celui requis pour occuper la fonction voient leur rémunération diminuée de l'équivalent de deux classes de salaire;
- e. Les enseignants qui ne disposent pas de la formation de base (titre académique) requise, ni d'aucun titre pédagogique, voient leur rémunération diminuée de l'équivalent de trois classes de salaire.

### **E. 6**

Contrairement à cet avis, les premiers juges, suivant en cela le TriPAC, ont retenu que seul l'alinéa 2 s'appliquait au personnel enseignant, de sorte que le cumul de réductions

correspondant à trois classes était exclu, cela essentiellement pour les motifs suivants:

### **E. 6.1**

Une interprétation littérale et systématique plaide plutôt en faveur d'un non-cumul des pénalités prévues par les alinéas 1 et 2 de la disposition en cause. En effet, le deuxième alinéa ne contient aucun terme de liaison qui indiquerait que son contenu se cumulerait avec celui du 1

er alinéa, pour le secteur spécifique de l'enseignement. Ces dispositions paraissent plutôt procéder d'une systématique en vertu de laquelle le Conseil d'Etat a voulu poser une règle générale, puis y déroger par une règle spéciale en matière d'enseignement. En outre, en matière d'enseignement, le titre exigé pour exercer la fonction est le titre pédagogique défini par les règlements de reconnaissance des diplômes édictés par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. En raison des spécificités du domaine et de la pénurie d'enseignants, le Conseil d'Etat a établi deux sous-catégories de personnes admises à exercer cette fonction, soit celle qui dispose d'un titre pédagogique autre que celui requis et qui se voit imposer une réduction correspondant à une classe et celle qui ne dispose d'aucun titre pédagogique et qui subit une réduction correspondant à deux classes.

### **E. 6.2**

Sous l'angle historique, la juridiction cantonale relève que selon l'ancien système, les maîtres de travaux manuels étaient colloqués en classes 20 à 24. L'intimé, du fait de sa formation, n'était colloqué qu'en classes 15 à 20 et subissait en outre une diminution de salaire de 10 %. L'ancien système ne connaissait donc pas une triple pénalité dans des situations semblables à celle de l'intéressé. Or, au moment de l'introduction du système DECFO, il n'a pas été prévu de classe C, même en matière d'enseignement, ce qui est un indice que la volonté de l'auteur du règlement était bien d'avoir deux classes de réduction au maximum. Les premiers juges considèrent par ailleurs, dans ce même contexte historique, que la note interprétative de la délégation du Conseil d'Etat n'a qu'une valeur de pièce versée au dossier. Elle n'a aucune valeur réglementaire.

### **E. 6.3**

Enfin, si la différence de classes de salaire n'est pas contestable et correspond clairement à la volonté du législateur, il est difficile de déterminer pour quel motif trois classes de traitement en moins se justifieraient dans le cas particulier. En effet, il apparaît que l'intéressé dispose en l'état d'une formation de base, mais qu'il ne dispose ni d'une formation académique ni d'une formation pédagogique au sens des exigences de l'art. 74a LS. La notion de " formation de base " d'un enseignant n'est pas suffisamment définie pour que son défaut puisse justifier d'une sanction pécuniaire.

### **E. 7.1**

Comme l'admettent de manière plus ou moins explicite les premiers juges, le texte de l'art. 6 RSRC n'est pas suffisamment clair pour permettre une interprétation purement littérale.

### **E. 7.2**

Il ressort par ailleurs de l'état de fait du jugement du TriPAC, reproduit intégralement dans le jugement attaqué, que les maîtres de travaux manuels doivent suivre une formation post-grade délivrée par la Haute école pédagogique (HEP) selon le programme intercantonal romand pour l'enseignement des activités créatrices et de l'économie familiale.

Cette formation aboutit à un Certificate of advanced studies (CAS) de 10 crédits ECTS, puis à un Diploma of advanced studies (DAS) de 30 crédits supplémentaires et, enfin, à un Master of advanced studies (MAS) de 60 crédits supplémentaires. Le canton de Vaud exige un DAS pour toutes les classes dans lesquelles les travaux manuels font l'objet d'un enseignement spécifique. Pour accéder à cette formation post-grade, il faut être au bénéfice d'un diplôme d'enseignement. Le canton de Vaud exige un diplôme d'enseignement sous la forme d'un baccalauréat d'enseignement (bachelor HEP) ou, à titre transitoire, d'un diplôme de l'Ecole normale obtenu au terme de deux ans d'études. Aussi bien, la formation actuelle d'un maître de travaux manuels dans le canton de Vaud s'étend-elle sur trois années et demie à quatre ans et exige 220 crédits, soit trois ans pour le baccalauréat d'enseignement qui représente 180 crédits et le solde pour un DAS qui représente au moins 40 crédits. Pour être admis à la HEP, la personne doit être au bénéfice d'une maturité gymnasiale ou d'un titre équivalent (sur ces divers points, voir le témoignage du directeur de la formation à la HEP du canton de Vaud, reproduit en page 4 s. du jugement attaqué). Dans ce contexte, il apparaît que du point de vue de la systématique interne de la disposition controversée, le cumul des pénalités permet d'établir une différence entre la personne qui dispose du titre académique adéquat et celle qui n'en dispose pas (cf. la note interprétative déléguée aux ressources humaines du Conseil d'Etat). Si les deux alinéas devaient s'exclure, cela signifierait que la personne qui dispose d'un titre académique pour la fonction mais d'aucun titre pédagogique serait colloquée de la même manière que celle qui ne dispose ni de l'un ni de l'autre, ce qui créerait une inégalité de traitement non justifiée.

### **E. 7.3**

A cela s'ajoute, comme l'expose le recourant, qu'il existe des enseignants porteurs des titres pédagogiques requis, mais d'un titre académique autre que celui demandé. Ainsi, pour les enseignants d'arts visuels au gymnase, le cursus requis exige un master en ce domaine doublé d'une formation pédagogique. Or, nombre d'enseignants en place ne disposent, au plan académique, que d'un bachelor. La lettre A leur est alors appliquée en vertu de l'art. 6 al. 1 RSRC. Au plan salarial, il apparaît dès lors logique de distinguer, dans la filière de l'enseignement, la formation disciplinaire de base et la formation (seconde) pédagogique. A défaut, une réduction salariale ne pourrait jamais être opérée dans le cas des enseignants qui ne disposent pas de la formation académique requise ou adéquate. Sous cet angle également, une interprétation systématique s'oppose à la solution retenue par les premiers juges.

### **E. 7.4**

Enfin, la juridiction cantonale a retenu à tort qu'il n'avait pas été prévu un cumul de trois pénalités au moment de l'introduction du système DEFACO. En réalité, comme cela ressort également du jugement attaqué, une triple pénalité a existé dès la bascule dans ce système par l'utilisation d'un emploi-type qui ne correspondait pas à l'activité effective et doublé de deux pénalités. C'est ainsi que l'intimé était colloqué en classe 9B (maître généraliste en classe 9, au lieu du niveau 10 applicable aux maîtres de travaux manuels) avec une double pénalité (la lettre B indiquant une diminution salariale correspondant à deux classes de salaire; voir également supra Faits sous let. A.b). Il y avait donc, à cette époque déjà, une différence de trois classes. Cette différence a été par la suite concrétisée sous la forme d'une lettre C accompagnant le niveau de fonction, qui correspond à une diminution salariale de trois classes de salaire et donc au maintien du statu quo.

### **E. 7.5**

Faute de disposer d'autres documents sur les travaux préparatoires de l'art. 6 RSRC et en l'absence d'un sens clair du texte, il n'existait aucune raison objective d'écarter de la démarche interprétative la note émise par la Délégation du Conseil d'Etat. Comme cela ressort de son préambule, cette note est le reflet de l'intention du Gouvernement cantonal dans son ensemble. On peut donc admettre que, même si elle a été rédigée a posteriori, elle est censée exprimer la volonté de l'auteur du règlement lors de l'adoption de celui-ci.

### **E. 7.6**

De ce qui précède, on retiendra que le texte de l'art. 6 RSRC ne fournit pas de réponse immédiate à la question posée. Une interprétation systématique va assez nettement dans le sens contraire de l'interprétation préconisée par les premiers juges. Quant à leur interprétation historique, elle part d'une prémisse inexacte et fait en outre abstraction des motifs qui ont guidé l'autorité exécutive. Dans ces conditions, les juges cantonaux ont fait preuve d'arbitraire dans l'application du droit cantonal, en particulier de l'art. 6 RSRC, en considérant que les réductions de traitement prévues aux alinéas 1 et 2 de cette disposition ne pouvaient pas être cumulées.

### **E. 8**

Cela étant, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de statuer définitivement sur le litige. Compte tenu de la solution à laquelle elle est parvenue, la juridiction cantonale ne s'est pas prononcée sur tous les aspects de la contestation, en particulier, sur l'argumentation présentée par l'intimé portant notamment sur le principe de la bonne foi et la prescription du droit de l'employeur de modifier sa situation salariale (arguments qu'il reprend dans sa réponse au recours). Dès lors, il convient d'annuler le jugement attaqué et de renvoyer la cause à l'autorité précédente pour qu'elle rende un nouveau jugement en tenant compte des considérants qui précèdent. Il va sans dire que le présent arrêt ne préjuge pas des modalités d'application de l'art. 6 RSRC au cas d'espèce, en particulier sur le point de savoir si une réduction de trois classes est ou non justifiée dans le cas de l'intimé au regard de son cursus de formation.

Dans cette mesure, le recours est bien fondé.

La cause étant tranchée, la requête d'effet suspensif n'a plus d'objet.

### **E. 9**

L'intimé qui succombe supportera les frais judiciaires ( art. 66 al. 1 LTF ). Pour le même motif, il n'a pas droit à des dépens ( art. 68 al. 1 LTF ). Bien qu'il obtienne gain de cause, le recourant, pour sa part, n'y a pas droit non plus ( art. 68 al. 3 LTF ).

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