

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.72 vom 23. Juli 2013**

Ne Jurisprudence Adm, 2013-07-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2013.72](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.72)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.72 du 23 juillet 2013

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2013.72 del 23 luglio 2013

### **Regeste**

Si le règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique dans l'enseignement (RSten) ne prévoit pas de compensation pour les vacances "manquées" suite à un accident, à l'inverse des autres fonctionnaires (art. 15 RDF), cela provient de la volonté du législateur. Bien que le législateur n'ait certainement pas voulu priver les enseignants du minimum légal de vacances prévues par le droit privé, la question peut être laissée ouverte, dans la mesure où dans le cas d'espèce, l'enseignant a déjà pu bénéficier de plus de 7 semaines de vacances. Pas de droit à récupérer ses heures supplémentaires.

### **Volltext**

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Le 5 juillet 2012, X., professeur à plein temps au Lycée [\*\*\*] (ci-après: l'intéressé, respectivement: le recourant), a eu un accident de la route (sans faute de sa part) entraînant une hospitalisation de presque un mois et une période de convalescence jusqu'au 22 octobre 2012, soit pour un total de quinze semaines d'incapacité de travail. Après une série de démarches l'ayant renvoyé au service des formations postobligatoires et de l'orientation (ci-après: le service), l'intéressé a demandé, le 26 novembre 2012, à pouvoir rattraper les vacances manquées suite à son accident. En effet, il a affirmé avoir manqué neuf semaines de vacances, dont deux tiers de ses congés annuels.

B.

Par décision du 12 février 2013, le service a répondu qu'aucune disposition légale n'autoriserait l'intéressé à reprendre ses vacances en dehors des vacances scolaires, ni à se voir verser une indemnité pour compenser les vacances non-prises. Cependant, le service a affirmé être prêt "à entrer en matière" pour trouver une solution de manière à ce que le minimum de quatre semaines de repos soit accordé à l'intéressé, s'il s'avérait qu'il n'avait pas pu en bénéficier pendant l'année de son accident. À titre de motivation, le service a fait part de l'article 71 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, prévoyant que les vacances du personnel enseignant ont lieu pendant les vacances des élèves, et de l'article 46 du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique dans l'enseignement (RSten), du 21 décembre 2005, précisant que les vacances et congés des enseignants correspondent aux vacances scolaires et aux jours fériés. Selon le service, il serait "faux de prétendre que les enseignants ont un droit à treize ou quatorze semaines de vacances. Les vacances scolaires servent aux membres du corps enseignant à récupérer, à compenser les heures supplémentaires effectuées pendant les semaines scolaires [ ]. Ils n'ont pas la possibilité de compenser ce travail supplémentaire pendant les périodes de cours". Le service a ensuite affirmé qu'il ne serait donc "pas correct de se référer aux dispositions du

Code des obligations concernant les vacances et les conséquences d'une maladie ou d'un accident [ ] durant les vacances". Pour conclure, le service a ajouté que l'article 15 du règlement des fonctionnaires (RDF), du 9 mars 2005, définissant les jours ne comptant pas comme des vacances, ne serait expressément pas applicable aux enseignants et qu'il n'y aurait pas de disposition à ce sujet dans le RSten.

C.

Le 15 mars 2013, l'intéressé a déposé un recours devant le Département de l'éducation, de la culture et des sports, alléguant avoir le droit de récupérer la part des huit semaines (40 jours ouvrables) de vacances annuelles au sens strict et de pouvoir récupérer, au pro rata du temps effectivement travaillé pendant l'année 2012, la part des 6 semaines (hors jours fériés) de vacances scolaires restantes, destinées à compenser les heures supplémentaires effectuées durant l'année 2012 et dont il n'aurait pas pu jouir du fait de son accident du 5 juillet 2012. À titre subsidiaire et si une telle récupération ne devait plus être possible en raison de son "imminent départ à la retraite", le recourant a allégué vouloir être indemnisé pour cette perte. Selon le recourant, accorder une durée minimum de quatre semaines de vacances aux enseignants serait erroné. Selon lui, le Conseil d'Etat aurait choisi d'aller au-delà du minimum prescrit par le législateur à l'article 70 LSt et aurait, à l'article 13 RDF, déterminé le droit aux vacances à 34 jours ouvrables par an pour sa catégorie de personne. Il a ensuite affirmé que les huit semaines de vacances accordées aux membres de la direction des écoles (art. 47 RSten) et les sept semaines de vacances accordées au personnel administratif de son âge ne permettraient pas, sans créer une inégalité de traitement et sans arbitraire, de déterminer le droit aux vacances d'un "simple enseignant" à quatre semaines seulement. Ensuite, le recourant a affirmé que le fait que "le Conseil d'État ait réglé la question pour la maternité mais soit resté muet en ce qui concerne la maladie et l'accident doit être considéré comme un silence qualifié", permettant de déduire a contrario que les jours de vacances et les jours fériés perdus pour cause de maladie ou d'accident pourraient être récupérés. Après lecture de la décision du 12 février 2013, le recourant a affirmé que le service aurait considéré "que les six semaines de vacances scolaires annuelles restantes après déduction du droit à huit semaines de vacances au sens strict correspondent à la compensation forfaitaire des heures supplémentaires". Il en a donc conclu que, n'ayant travaillé qu'une partie de l'année pour cause de maladie ou d'accident, il aurait tout de même effectué des heures supplémentaires et pourrait récupérer la part des six semaines manquées, calculée au pro rata du temps effectivement travaillé pendant l'année. En ce qui concerne le calcul des vacances à récupérer, le recourant a affirmé avoir travaillé toute l'année scolaire 2011/2012 et n'avoir eu que sept semaines de vacances en tout, dont il faudrait encore retrancher une dizaine de jours fériés. Selon lui, il n'aurait même pas pu bénéficier de son droit à un minimum de huit semaines de vacances.

D.

Lors du dépôt de ses observations du 16 mai 2013, le service a insisté sur le fait que la loi ne contiendrait aucune disposition, pour le corps enseignant, réglant le sort des jours de vacances durant lesquels un enseignant serait malade ou accidenté. Le service a expliqué que les enseignants bénéficiant des vacances scolaires et compte tenu de l'organisation des écoles, ce genre de compensation conduirait à des situations "aberrantes". De par ailleurs, le service a affirmé que le fait que le législateur ait réglementé le statut des fonctionnaires et celui des enseignants dans des règlements différents serait un élément permettant de croire en un traitement différencié entre ces deux catégories. Afin de démontrer la différence de

traitement qui doit être faite entre le statut des fonctionnaires et celui des enseignants, le service a relevé l'existence des décharges, éléments propres aux enseignants, permettant un allègement de l'horaire hebdomadaire avec maintien du même salaire. Le statut particulier des enseignants découlerait tant du point de vue horaire (24 périodes par semaine à 100%) que du point de vue des vacances (treize à quatorze semaines par année scolaire). Il serait donc difficile, selon le service, de parler d'heures supplémentaires et d'égalité de traitement entre les enseignants, puisque chacun "organise son activité de manière différente et n'est pas tenu à des heures de bureau, comme l'est le personnel administratif". Dans l'hypothèse où la situation du recourant devait être considérée comme analogue à celle des fonctionnaires, le service a allégué qu'il faudrait également tenir compte de l'article 16 RDF qui prévoit qu'en cas d'absence de longue durée, le droit aux vacances est réduit. Selon le service, le recourant présenterait plus de 120 jours d'absence durant les douze derniers mois, l'empêchant ainsi de prétendre, s'il était fonctionnaire, pouvoir bénéficier de vingt, voire 34 jours de vacances.

E.

Le 17 juin 2013, le recourant a déposé ses observations et a expliqué que le législateur aurait "vraisemblablement" voulu garantir une certaine égalité de traitement entre les fonctionnaires et les enseignants en introduisant les décharges pour raisons d'âge (applicables aux enseignants selon les mêmes paliers que ceux des fonctionnaires). Étant donné que les vacances des enseignants coïncident avec les vacances scolaires, il n'était pas possible, selon le recourant, de les augmenter dans la même mesure que celles des fonctionnaires. Concernant l'application par analogie de l'article 16 RDF, prévoyant qu'en cas d'absence de longue durée le droit aux vacances serait réduit, le recourant l'a admis mais a contesté le calcul arithmétique du service, déclarant que ce dernier aurait comptabilisé tous ses jours d'absence sans tenir compte des jours fériés, des weekends et des vacances. Le recourant a ensuite affirmé que les enseignants et les fonctionnaires, malgré une organisation du travail différente, effectueraient en réalité le même nombre d'heures annuelles. Dès lors, il a affirmé que les nombreuses vacances du corps enseignant seraient "bel et bien une compensation forfaitaire des heures supplémentaires qu'effectue hebdomadairement un enseignant pendant les semaines scolaires" et que "la grande liberté dont jouissent certes les enseignants en ce qui concerne l'organisation d'une partie de leur travail n'affecte évidemment en rien le nombre d'heures effectivement fournies et n'a donc aucune incidence sur le droit de récupérer ces heures en cas de maladie ou d'accident".

Considérant en droit:

1.

1.1.

Le litige portant sur la récupération de vacances manquées suite à un accident et la question de l'indemnisation n'étant que subsidiaire, l'autorité de céans est bien compétente pour trancher ce litige.

1.2.

Déposé dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

2.1.

En premier lieu, il convient de préciser que le droit s'appliquant en l'espèce au recourant, le droit public, n'est pas similaire au droit privé. En effet, en vertu de l'article 342 de la loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (CO), du 30 mars 1911, les rapports de travail de droit public ne sont en principe pas soumis aux dispositions du code des obligations. Aussi bien le statut de la fonction publique peut-il être librement organisé par les cantons. Ce statut, en général globalement plus favorable, peut comporter par rapport au code des obligations des contraintes plus sévères sur certains points. Les règles relatives au contrat de travail sont seulement applicables à titre subsidiaire, en cas de lacunes dans la réglementation ou si celle-ci le prévoit. Par ailleurs, l'application du droit privé à titre de droit cantonal supplétif n'oblige en principe pas le juge administratif à interpréter les normes concernées comme elles le sont en droit privé; il peut tenir compte des spécificités du droit public (ATF 138 I 232, consid. 6.1 et les références citées). Il est donc admis que le droit public cantonal puisse être parfois plus défavorable que le droit privé. De plus, et particulièrement en relation avec les vacances des enseignants, le Tribunal cantonal des Grisons a relevé que les dispositions du CO concernant les vacances des travailleurs ne permettaient pas de combler une lacune du droit public car le corps enseignant dispose, à l'inverse des autres travailleurs, de bien plus de vacances (JAR 1995, p. 100ss).

2.2.

En l'occurrence et pour ces raisons, l'autorité de céans considère donc que c'est à juste titre que le service n'a pas appliqué l'article 329a CO par analogie afin de compenser les vacances manquées suite à l'accident du 5 juillet 2012.

3.

C'est donc dans le droit public qu'il faut rechercher une solution. Selon l'article 70 LSt, "les titulaires de fonctions publiques ont droit à des vacances annuelles, dont la durée est fixée par le Conseil d'Etat en fonction de l'âge et du nombre d'années de service. Cette durée est au moins équivalente à la durée fixée par le droit privé". À l'article 15 RDF, il est indiqué que les jours ou fractions de jours pendant lesquels le fonctionnaire est atteint dans sa santé, dès le quatrième jour consécutif, si la maladie ou l'accident s'est produit pendant les vacances, ne comptent pas comme des vacances. Cependant, l'article 1, alinéa 2 RDF exclut expressément les enseignants de son champ d'application et une disposition équivalente ne se retrouve pas dans le RSten.

4.

4.1.

Dès lors que l'application par analogie du droit privé n'est pas possible et que le RSten ne règle pas la question, il convient de se demander si, le cas échéant, l'article 15 RDF pourrait s'appliquer pour un enseignant. L'autorité de céans constate que si le personnel de l'Etat et le personnel des établissements d'enseignement public sont soumis à un même statut (la LSt), de nombreuses mesures d'exécution ne sont applicables qu'à l'une ou l'autre de ces catégories de personnel. En effet, malgré certaines similitudes inhérentes au domaine traité ■ le droit du travail ■ le législateur a volontairement légiféré ces deux domaines de manière séparée. La raison de cette différenciation provient pour l'essentiel de la nature des fonctions exercées. Le corps enseignant a affaire exclusivement à des enfants ou adolescents. Son rythme de travail en découle; ses vacances coïncident avec celles des

élèves (entre treize et quatorze semaines; cf. art. 46, al. 1 RSten). Le régime des vacances des autres fonctionnaires est, quant à lui, très différent, car il ne comprend "que" cinq à sept semaines de vacances annuelles (cf. art. 13 RDF). De plus, dans une certaine mesure, le fonctionnaire peut déterminer lui-même la date de ses vacances (cf. art. 17 RDF) alors que le corps enseignant est lié au rythme scolaire (RJN 1986, p. 121). C'est donc pour toutes ces raisons que le législateur a créé deux règlements spécifiques: l'un s'appliquant au personnel de l'administration cantonale, aux membres de la direction et du personnel des établissements de l'État qui ne sont pas dotés de la personnalité juridique et aux membres du personnel administratif des établissements cantonaux d'enseignement public (cf. art. 1, al. 2 RDF), l'autre aux membres de la direction et du personnel enseignant des établissements cantonaux d'enseignement public et des établissements d'enseignement public, créés par une ou plusieurs communes ou par d'autres personnes morales, et reconnus par l'État (cf. art. 1, al. 1 RSten).

#### 4.2.

De plus, vu la spécificité de l'organisation des écoles par rapport aux autres organes de l'Etat, permettre aux enseignants de reporter leurs vacances rendrait impossible la bonne gestion des établissements scolaires. Si le Tribunal cantonal neuchâtelois a admis que le fonctionnement régulier de l'école ainsi que la durée des vacances scolaires s'opposaient au report de celles-ci en cas de maladie (cf. RJN 1986, p. 122), il y a également lieu d'appliquer le même raisonnement au report des vacances pour cause d'accident. Le grief de l'inégalité de traitement entre les enseignants et les fonctionnaires, soulevé par le recourant, tombe donc à faux dans la mesure où les faits ne sont pas identiques. C'est donc à juste titre que le service n'a pas appliqué l'article 15 RDF par analogie au recourant et a considéré que les enseignants n'avaient pas la possibilité de compenser les vacances manquées pour cause de maladie ou accident.

#### 4.3.

À titre superfétatoire, l'autorité de céans tient à préciser que dans des cas similaires, le Conseil d'Etat du canton de Vaud (cf. RDAF 1989, p. 385), le Tribunal cantonal du Valais (cf. ZWR 2007, p. 78) et celui de Bâle-Ville (cf. BJM 1985, p. 44) sont arrivés à la même conclusion.

#### 5.

##### 5.1.

En ce qui concerne la revendication de la récupération des heures supplémentaires, l'autorité de céans ne peut suivre le raisonnement du recourant. Le Tribunal fédéral a, pour les employés bénéficiant d'une fonction de cadre supérieur, dénié le droit à la récupération des heures supplémentaires effectuées: "la durée habituelle du travail dans une entreprise ne vaut généralement pas pour les cadres supérieurs, mais que l'on attend d'eux qu'ils fournissent des prestations un peu plus conséquentes. Il est important de considérer que lorsqu'on occupe une position supérieure, ce sont avant tout l'ampleur et le poids des tâches à accomplir qui déterminent la contre-prestation de l'employeur, bien plus que la durée du travail hebdomadaire; conformément à leur degré de responsabilité et d'indépendance, les cadres supérieurs peuvent aménager leur temps de travail relativement librement. En l'absence d'une réglementation expresse du temps de travail, ils ne peuvent donc prétendre à une indemnisation pour les heures supplémentaires effectuées que lorsqu'on leur confie des

tâches excédant leur cahier des charges, ou lorsque l'ensemble du personnel a dû fournir un nombre conséquent d'heures supplémentaires pendant une certaine durée. La règle de l'article 321c CO vaut cependant également pour les cadres supérieurs lorsque leur temps de travail a été déterminé contractuellement" (ATF 129 III 171, consid. 2.1; JdT 2003 I, p. 241).

## 5.2.

Tout comme les cadres supérieurs, les enseignants disposent d'une responsabilité et d'une indépendance leur permettant d'aménager leur temps de travail relativement librement. Comme l'a fait remarquer le recourant dans ses observations du 12 juin 2013, un enseignant fournit approximativement le même nombre d'heures de travail annuel qu'un fonctionnaire. Cependant, la manière dont un enseignant organise son temps de travail lui est propre et le "temps supplémentaire" effectué est compensé par le plus grand nombre de "vacances" à disposition. Pendant les diverses vacances (estivales, religieuses, hivernales, etc), l'enseignant s'organise et se gère comme un indépendant. Il peut donc par exemple préparer l'année à venir à la fin de l'année précédente, au début de la nouvelle année ou pendant l'année en question. Il est donc impossible de déterminer à quel moment précis, pendant les périodes de vacances scolaires, l'enseignant est en train de travailler ou de se reposer. En l'occurrence, par analogie avec le raisonnement du Tribunal fédéral concernant les cadres supérieurs, c'est bien l'ampleur et le poids des tâches à accomplir qui déterminent la contre-prestation de l'employeur, et non pas la durée du travail hebdomadaire. Par conséquent, l'autorité de céans considère qu'un enseignant ne peut pas prétendre à une indemnisation ou à une récupération des heures supplémentaires effectuées (sous réserve des exceptions citées au considérant 5.1).

## 6.

### 6.1.

Cependant, il y a lieu de se demander si un travailleur n'aurait pas le droit, en vertu de la protection de la personnalité, à un minimum de vacances obligatoires. En effet, selon l'article 70, alinéa 1 LSt, la durée minimum de vacances dont les titulaires de fonctions publiques ont droit, est au moins équivalente à celle fixée par le droit privé (quatre semaines). Même si aucune disposition du RSten n'évoque un droit à un minimum de vacances au corps enseignant, il serait plus que douteux que le législateur ait voulu les priver d'un tel droit. Ce d'autant plus que, selon la doctrine et la jurisprudence, les vacances "ont pour but de permettre au travailleur de se reposer de la fatigue provoquée par le travail accompli pendant l'année" (Philippe Carruzzo, *Le contrat individuel de travail*, Commentaire des articles 319 à 341 du Code des obligations, p. 359 et les références citées). Il s'agit donc là de considérations de santé publique. La question pourrait donc se poser dans le cas où un enseignant, suite à une série de circonstances, manquerait une grande partie de ses vacances annuelles. En d'autres termes, il convient de se demander si la conclusion ci-dessus pourrait être qualifiée d'arbitraire. Selon la jurisprudence, une décision ne peut être qualifiée d'arbitraire que si elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable; pour que cette décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (ATF 138 I 49, consid. 7.1 et les références citées).

6.2.

En l'occurrence, il faudrait que la présente décision heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité pour qu'elle puisse être qualifiée d'arbitraire. Il convient de préciser que le recourant a, pour l'année scolaire 2011/2012, manqué 45 jours de vacances (du 5 juillet 2012 au 19 août 2012), soit un peu plus de six semaines. Il a cependant pu bénéficier, comme il l'admet lui-même dans son recours, de sept semaines de vacances. En ce qui concerne l'année scolaire 2012/2013, le recourant a manqué sept semaines (deux semaines en automne, deux semaines à Noël, une semaine en mars et deux semaines au printemps), dont une partie où il pouvait travailler partiellement, donc également profiter, tout du moins partiellement, de ses vacances. Au vu de ces éléments, le résultat de la présente décision ne saurait être qualifié de choquant et la question du nombre minimum de vacances dont un enseignant peut se prévaloir peut, en l'espèce, être laissée ouverte.

7.

En conclusion, l'autorité de céans considère qu'un enseignant, en raison de la particularité de son emploi du temps, n'a pas droit à un nombre déterminé de vacances annuelles, ni ne peut prétendre à une indemnisation ou à une récupération pour les heures supplémentaires effectuées. Le recourant ayant, en l'espèce, pu bénéficier de sept semaines de vacances effectives pour l'année scolaire 2011/2012 et pouvant bénéficier de plus de six semaines effectives pour l'année scolaire 2012/2013, la présente décision ne saurait être qualifiée d'arbitraire. Le recours du 15 mars 2013 est donc rejeté.

8.

S'agissant des frais, conformément à une pratique constante, il n'y a pas lieu d'en percevoir dans une affaire relative à la fonction publique.

Par ces motifs, la conseillère d'Etat, cheffe du Département de l'éducation, de la culture et des sports,

décide:

1. Le recours du 15 mars 2013 est rejeté;
2. Il est statué sans frais;
3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 23 juillet 2013

Monika Maire-Hefti

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