

VD_OMNI CCST.2013.0004 vom 12. Dezember 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-12-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2013.0004

FR: VD_OMNI CCST.2013.0004 du 12 décembre 2013

IT: VD_OMNI CCST.2013.0004 del 12 dicembre 2013

Regeste

Fédération syndicale SUD Service public, NICOLET, PEDRAZA/Grand Conseil, Conseil d'Etat | L'art. 12 al. 1 LCP-VD, selon lequel l'assuré dont la classe de salaire est modifiée à la hausse ou qui bénéficie d'une augmentation de salaire équivalente doit s'acquitter d'une contribution de rappel, ne contredit pas le principe de parité collective exprimé à l'art. 66 al. 1 LPP, selon lequel la somme des cotisations de l'employeur doit être au moins égale à la somme des cotisations de tous les salariés.

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des requêtes dont elle est saisie. a) Selon l'article 136 al. 2 let. 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'art. 3 LJC précise que ce contrôle porte sur les actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1). Peuvent notamment faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions, les lois et les décrets du Grand Conseil (art. 3 al. 2 let. a LJC). D'après l'art. 3 LJC, la cour contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1). Le deuxième alinéa de cette disposition précise que peuvent faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions, les lois et les décrets du Grand Conseil (let. a), les règlements du Conseil d'Etat (let. b) et les directives publiées d'un département ou d'un service (let. c). Pour le législateur, la notion de " règles de droit " doit recevoir la même acception que celle qui était donnée à l'art. 5 al. 2 de l'ancienne loi fédérale sur les rapports entre les Conseils, soit " toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure " (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, Bulletin des séances du Grand Conseil septembre 2004, p. 3650). b) En l'espèce, si les dispositions de la LCP contestées par les requérants constituent certainement des règles de droit, une distinction s'impose pour ce qui est des dispositions du décret auxquelles ils s'en prennent. Comme l'a exposé le Tribunal fédéral dans un arrêt du 31 mai 2013 (1C_351/2013, consid. 3.3), la voie de la requête à la Cour constitutionnelle prévue par l'art. 3 LJC n'est ouverte que pour permettre le contrôle abstrait de la conformité des normes cantonales et communales au droit supérieur. Seuls les décrets du Grand Conseil qui contiennent des règles de droit peuvent faire l'objet d'un contrôle abstrait de leur conformité au droit fédéral par la Cour constitutionnelle selon cette disposition. Suivant les travaux préparatoires, la notion de règles de droit s'entend de toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux

personnes physiques et morales ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent des procédures (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, Bulletin des séances du Grand Conseil, septembre 2004, p. 3650; cf. ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 45; 125 I 313 consid. 2a p. 316). Les décrets du Grand Conseil qui accordent au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage ne renferment aucune règle de droit et ne peuvent pas faire l'objet d'une requête auprès de la Cour constitutionnelle (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, Bulletin des séances du Grand Conseil, septembre 2004, p. 3662). En l'espèce, en tant qu'à son art. 1, il alloue au Conseil d'Etat un crédit et fixe un montant annuel disponible, le décret litigieux doit ainsi être assimilé au vote d'une dépense. Il ne contient donc pas de règle de droit pouvant être attaquée devant la Cour constitutionnelle. Il en va de même en tant qu'à son art. 3 al. 1, ce décret fixe un montant annuel destiné au financement de la rente-pont AVS. Cela étant, lorsqu'à l'art. 3 al. 3 du décret, il est prévu que l'Etat peut renoncer à apporter tout ou partie de ce financement dans certaines circonstances, on ne se trouve pas non plus en présence d'une règle de droit, mais d'une modalité d'application d'une décision de financement. Tel n'est pas le cas en revanche s'agissant de l'art. 2 du décret, lequel prévoit une suspension de l'indexation des échelles de salaires aussi longtemps que l'indice des prix à la consommation n'a pas atteint un certain niveau. Se trouve ainsi modifié l'art. 25 de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers ; RSV 172.31), lequel règle l'indexation des salaires et a vocation à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes tout en affectant leur situation juridique. Les requérants sont dès lors fondés à contester cette disposition du décret. c) Déposée dans les vingt jours suivant la publication des actes contestés, la requête est intervenue en temps utile (art. 5 al. 1 LJC). d) Les requérants s'en prennent par une seule requête à deux actes normatifs. Un tel procédé n'est prohibé ni par la LJC, ni par les dispositions de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) applicables par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC. Il est aussi admis au plan fédéral (voir par exemple l'arrêt du Tribunal fédéral du 17 juin 2010 dans la cause 1C_477/2009, consid. 1.1). e) A qualité pour agir contre une règle de droit cantonal toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé (art. 9 a. 1 LJC). Tel est le cas en l'espèce des requérants personnes physiques, qui exercent une fonction au service de l'Etat de Vaud et dont le statut est visé par les règles contestées. Le syndicat requérant a aussi qualité pour agir, puisque son but statutaire est notamment la défense des intérêts des salariés du service public et que l'admission de la requête serait utile à tout le moins à un nombre important de ceux-ci (CCST.2008.0016 consid. 2c). 2. a) Les requérants soutiennent tout d'abord que l'art. 12 al. 1 LCP, selon lequel l'assuré dont la classe de salaire est modifiée à la hausse ou qui bénéficie d'une augmentation de salaire équivalente doit s'acquitter d'une contribution de rappel, n'est pas conforme à l'art. 66 LPP. Selon l'al. 1 de cette disposition, la somme des cotisations de l'employeur doit être au moins égale à la somme des cotisations de tous les salariés. Le principe de la parité collective ainsi consacré n'implique cependant pas d'obligation de l'employeur de participer aux rachats de prestations du salarié (ATF 129 V 293 consid. 3.2.2.3 ; Jürg Brechtbühl, in Commentaire LPP et LFLP, 2010, n. 11 ad art. 66). Or, un tel rachat peut notamment concerner des lacunes du passé dues à des augmentations de salaire (Jacques-André Schneider, in Commentaire LPP et LFLP, 2010, n. 7 ad art. 79b). Que celles-ci résultent d'une décision d'octroi ad personam ou d'une modification à la hausse de la classe de salaire, hypothèses envisagées à l'art. 12 al. 1 LCP, elles placent l'assuré dans la même situation que lorsqu'il entend combler un déficit passé. Il est vrai qu'en cas

d'augmentation de salaire, ce n'est pas de son propre mouvement que l'assuré est amené à s'acquitter d'une contribution de rappel. Dans la mesure toutefois où une telle augmentation ne peut pas lui être imposée, ni par conséquent la contribution de rappel qu'elle implique, on doit considérer qu'en acceptant une promotion, il accepte du même coup la contrainte financière qui y est liée. Aucune disposition ne prévoit que le financement complémentaire nécessaire pour atteindre l'objectif de prestations correspondant au nouveau salaire de la personne promue doit être assumé pour moitié par l'Etat. L'art. 66 LPP n'a trait qu'à l'équilibre minimum qui doit être atteint globalement entre la somme des cotisations de tous les travailleurs et la contribution de leur employeur. Or, à cet égard, cet équilibre est évidemment atteint, dès lors que, comme prévu à l'art. 10 al. 2 et 3 LCP, les institutions de droit public affiliées à la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (ci-après CPEV) participent aux cotisations à raison de 15,5% de l'ensemble des salaires cotisants des assurés, ceux-ci n'y participant qu'à raison de 10% de leur salaire. Lorsque les requérants tirent argument de la répartition prévue à cet article pour prétendre qu'elle devrait s'appliquer à la contribution de rappel, ils perdent de vue qu'il ne constitue pas du droit supérieur et que l'art. 12 al. 1 LCP, qui instaure un autre régime, ne peut donc pas y contrevenir. Ils ne peuvent rien tirer non plus d'une prise de position de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale du 8 avril 2013, selon laquelle il y a lieu de "confirmer (...) le respect de l'art. 66 LPP" (pièce 5 des requérants), puisqu'on ne peut lui attribuer aucune portée, ce d'autant moins que cette même autorité a déclaré par lettre du 22 août 2013 qu'il ne s'agissait là que d'une remarque qu'elle formulait de façon systématique et que, de son point de vue, l'art. 12 LCP était conforme au droit fédéral (pièce

E. 5

du Grand Conseil). Ce premier moyen des requérants doit ainsi être rejeté. b) Les requérants prétendent ensuite que l'art. 12 LCP entraîne une inégalité de traitement entre les collaborateurs de l'Etat de Vaud compte tenu du nouveau système salarial dit DECFO-SYSREM (description des emplois, classification des fonctions et système de rémunération ; cf. www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/personnel-de-letat). Ce système a été élaboré par le Conseil d'Etat dans le cadre de sa compétence prévue à l'art. 24 LPers d'arrêter l'échelle des salaires et de définir les fonctions des collaborateurs de l'Etat. Il a ainsi notamment adopté le 28 novembre 2008 un arrêté relatif à la mise en œuvre de la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud (ANPS; RSV 172.320.1), dont les art. 8 et 9 ont la teneur suivante : " Art. 8 Mesure particulière dans le domaine du secondaire I et du secondaire II a) principe Les titulaires au bénéfice d'un titre pédagogique des fonctions de la chaîne 142 niveau 11, de la chaîne 144 niveau 12 et ceux de la chaîne 145, niveaux 11 et 12 sont promus, respectivement aux niveaux 12 et 13, moyennant les conditions cumulatives suivantes : a. disposer d'une expérience professionnelle reconnue par le Département de la formation de la jeunesse et de la culture (DFJC) de 15 ans au minimum ; b. justifier d'une formation ou d'un projet de formation continue attesté ou reconnu par le DFJC, en lien avec l'exercice des tâches particulières ; c. accepter d'accomplir une ou des tâches particulières, attestées par un cahier des charges. Le Conseil d'Etat définit l'activité minimale. Art. 9 b) mise en oeuvre La mesure prévue à l'article 8 est progressivement mise en place dès le 1^{er} août 2009. Le principe est de considérer 15 années d'expérience professionnelle, à l'exception de cette échéance où il est pris en considération les échelons 15 et suivants déterminés au moment de la bascule. Le DFJC statue sur les cas particuliers" La promotion prévue aux art. 8 et 9 ANPS a été communément appelée " mécanisme du cliquet " (cf.

<http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/personnel-de-letat/politique-salariale/>). Pour les requérants, dès lors que les améliorations salariales apportées par la nouvelle réglementation des traitements dite DECFO-SYSREM ont été accompagnées d'une prise en charge par l'Etat de leurs conséquences sur le plan de la prévoyance, ce régime devrait être maintenu à l'avenir, sauf à créer des différences inacceptables. En particulier, rien ne justifierait que celui qui a bénéficié de la progression d'une classe après 15 ans d'ancienneté en application du mécanisme dit du cliquet conformément à l'art. 8 ANPS, avec prise en charge par l'Etat de la cotisation globale y relative, soit favorisé par rapport à celui qui devrait bénéficier de ce même "cliquet" à l'avenir. Ils invoquent ainsi une inégalité de traitement. Une décision viole le principe de l'égalité lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 129 I 113 consid. 5.1). Si l'adoption d'un acte législatif est susceptible de contrevenir au principe d'égalité (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel, vol. II, p. 494), la question de savoir s'il existe un motif raisonnable justifiant d'établir des distinctions juridiques eu égard à la situation de fait à régler peut être résolue différemment selon les époques. Dans le cadre de ces principes et tout en respectant l'interdiction de l'arbitraire, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 123 I 7 consid. 6a ; 123 II 11 consid. 3a). A cet égard, il faut noter qu'en cas de modification législative, le changement de réglementation entraîne nécessairement un régime différent pour ceux qui y sont soumis selon que l'état de fait déterminant les concernant prend place avant ou après cette modification. Les inégalités qui en résultent ne sont pas pour autant contraire à la Constitution (ATF 127 V 448 consid. 3b). Ainsi, qu'un système de rémunération des agents publics soit remplacé par un autre, duquel est absent une allocation particulière, n'entraîne pas de violation de l'art. 8 Cst (arrêt du Tribunal fédéral du 5 mars 2003 dans la cause 2P.66/2002 consid. 2.3). En l'espèce, il est vrai que la situation des enseignants susceptibles de bénéficier de la promotion de l'art.

E. 8

Comme exposé au considérant 1b ci-dessus, les requérants ne sont enfin pas fondés à s'en prendre à l'art. 3 al. 3 du décret, selon lequel il peut être renoncé au versement par l'Etat du montant de 16 millions de francs destiné au financement de la rente-pont AVS prévu à l'al. 1 de la même disposition. Il s'agit en effet d'une modalité relative à une dépense, qui n'est sujette qu'à recours pour violation des droits politiques. De toute manière, les requérants n'indiquent pas et on ne voit d'ailleurs pas quelle règle du droit supérieur serait contredite par la disposition en cause. 9. Conformément aux art. 45 et 49 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) applicables par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC, un émolument sera mis à la charge des requérants qui succombent.

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