

VD_OMNI GE.2005.0189 vom 4. Dezember 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0189

FR: VD_OMNI GE.2005.0189 du 4 décembre 2006

IT: VD_OMNI GE.2005.0189 del 4 dicembre 2006

Regeste

Fondation du Centre logopédique et/Service de l'enseignement spéc. et de l'appui à la formation, Département de la formation et de la jeunesse, Office de psychologie scolaire | Remboursement, pendant la période transitoire prolongée de la démarche EtaCom, des salaires du personnel administratif des institutions privées dispensant des prestations de psychologie, de psychomotricité et de logopédie en milieu scolaire. Notion de décision modifiant la situation juridique de l'administré; notion de décision et de contestation pécuniaire; conséquences de l'absence de mention des voies et délais de recours. Recours rejeté en tant que recevable.

Erwägungen

E. 1

Il s'agit en l'occurrence de définir le cadre légal du présent litige. a) Avant la mise en oeuvre du premier train de mesures EtaCom, l'art. 46 de la loi scolaire du 12 juin 1984 (Recueil annuel 1984 p. 151; aLS) prévoyait que les communes pouvaient engager, dans le cadre de la pédagogie compensatoire, des spécialistes qu'elles rémunéraient, notamment des psychologues, des psychomotriciens et des logopédistes. L'art. 69 al. 2 du règlement d'application du 25 juin 1997 de ladite loi (Recueil annuel 1997 p. 273; aRLS) énonçait que si la commune ne disposait pas d'un service psychopédagogique, les frais d'examen et de traitement auprès d'institutions privées étaient à sa charge. Enfin, l'art. 114 aLS indiquait que l'Etat prenait à sa charge les salaires et charges sociales du corps enseignant, étant précisé à son alinéa 2 que les autres frais de fonctionnement de l'école étaient à la charge des communes. A la suite de la démarche EtaCom, les prestations de psychologie, de psychomotricité et de logopédie ont été confiées à l'Etat, de même que leur financement. C'est ainsi que, par nouvelle du 14 décembre 1999 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 (Recueil annuel 1999 p. 770), les art. 46 et 114 de la loi scolaire ont acquis la teneur suivante (nLS; RSV 400.01): Art. 46 L'Etat garantit l'accès aux prestations dispensées par des psychologues, des logopédistes et des psychomotriciens. al. 2 abrogé Le département définit les prestations reconnues. Il fixe les règles d'organisation et de financement propres à assurer la cohérence et la qualité des mesures prises. Art. 114 L'Etat prend en charge les frais de fonctionnement de l'école en supportant notamment: a) l'entier des salaires et charges sociales du corps enseignant et du personnel administratif. b) l'entier des fournitures scolaires reconnues. c) abrogé. Restent à la charge des communes: les transports scolaires, les devoirs surveillés, les cantines scolaires et l'accueil des élèves en dehors des heures d'école. Un règlement d'application fixe les conditions minimales et les mesures de coordination nécessaires pour les transports scolaires. Ont de même été modifiés par nouvelle du 2 décembre 2002, entrée en vigueur le jour même sous réserve du décret du 14 décembre 1999 fixant les modalités financières transitoires du projet EtaCom (cf. consid. b

ci-après), les art. 64 ss RLS relatifs à la psychologie, psychomotricité et logopédie en milieu scolaire (Recueil annuel 2002 p. 505; nRLS; RSV 400.01.1). En particulier, le nouveau règlement confirme que l'engagement du personnel revient en principe au canton (art. 68 al. 3 nRLS) et qu'hormis les locaux, le mobilier et le transport des enfants, et après déduction des participations d'assurances, l'Etat assume l'ensemble des frais consécutifs à la mise à disposition des prestations PPLS (art. 68d nRLS). b) La mise en oeuvre des transferts exigés par ce premier train de mesures nécessitait une réglementation transitoire. Celle-ci a été adoptée en particulier sous la forme du décret du 14 décembre 1999 fixant les modalités financières transitoires du projet EtaCom (introduction d'un compte de régulation), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001 (Recueil annuel 1999 p. 795). L'art. 4a de ce décret modifiait provisoirement les art. 46 et 114 de la loi scolaire ainsi qu'il suit: Art. 46 L'Etat garantit l'accès aux prestations dispensées par des psychologues, des logopédistes et des psychomotriciens. (...). Les communes assument les charges financières des prestations, déduction faite des participations de tiers. (...). Art. 114 L'Etat participe aux frais de fonctionnement de l'école en supportant les charges suivantes: a) la moitié des salaires et charges sociales du corps enseignant; b) la moitié des fournitures scolaire; c) les deux tiers des frais de transports, à condition que ceux-ci soient organisés rationnellement, et des frais de pension. Les autres frais de fonctionnement de l'école sont à la charge des communes. (...). Enfin, son art. 6 disposait ce qui suit: Le Conseil d'Etat est chargé de régler, après négociation avec les communes, les tiers employeurs et les intéressés, la reprise des personnels dont la loi prévoit que l'Etat assume les charges salariales. Ce décret a été abrogé le 1^{er} janvier 2004. En d'autres termes, pendant la période transitoire allant du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2003, les communes ont continué à assumer les charges relatives aux services PPLS (cf. art. 114 aLS modifié par le décret). En vertu de l'art. 6 du décret toutefois, l'Etat et les communes se sont appliqués dans cet intervalle à régler le sort du personnel transféré. c) A l'issue de la période transitoire a été adopté un décret du 29 avril 2003 (Recueil annuel 2003 p. 276; RSV 175.312) réglant la suppression du compte de régulation et de l'aide scolaire aux communes dans le cadre du projet EtaCom, ainsi qu'un décret du 2 juillet 2003 réglant les détails suite à la suppression du compte de régulation et de l'aide scolaire aux communes dans le cadre du projet EtaCom (bascule) (Recueil annuel 2003 p. 491). Tous deux sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2004. A ce jour, sont en vigueur les nouveaux art. 46 et 114 de la loi scolaire adoptés le 14 décembre 1999 (cf. consid. a ci-dessus).

E. 2

Le présent recours est dirigé contre l'acte de l'OPS du 26 mai 2005 et l'acte du SESAF du 3 octobre 2005. a) Il sied tout d'abord d'examiner si les actes attaqués constituent bien des décisions administratives susceptibles d'un recours auprès du Tribunal administratif au sens de l'art. 29 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36). Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet (a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; (b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations; (c) de rejeter ou de déclarer irrecevables les demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (art. 29 al. 2 LJPA). En d'autres termes, la décision implique un acte étatique individuel qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret soumis au droit administratif (ATF 121 II 477 consid. 2a et les réf. citées). Tel n'est pas le cas de l'expression d'une opinion, d'une simple communication, d'une prise de position, d'une

recommandation, d'un renseignement, d'une information, d'un projet de décision ou de l'annonce d'une décision, car il leur manque un caractère juridique (ATF 2P.350/2005 du 24 janvier 2006 consid. 2.1 et références). C'est ainsi qu'un recours dirigé contre une communication, du moment que celle-ci n'a pas pour effet de modifier la situation juridique du recourant, de créer un rapport de droit entre lui et l'administration, ni de l'obliger à une situation passive ou active, est irrecevable (RDAF 1999 p. 400 ; 1984 p. 499 et les réf. citées). En outre, lorsque la décision ne fait que confirmer une décision antérieure, elle n'est en principe pas sujette à recours et les délais de recours ne sont pas rouverts par elle (ATF 105 Ia 15 consid. 3). Il en va ainsi notamment lorsque la décision de confirmation a été rendue après qu'un examen sommaire de la demande a permis de constater que celle-ci n'apporte aucun fait (éventuellement aucun argument de droit ou d'opportunité) nouveau par rapport à la situation existant lorsque la décision a été prise ou aucune preuve nouvelle. aa) Dès lors que le personnel administratif lié aux prestations PPLS devait, à première vue, être inclus dans le transfert de personnel à l'Etat (cf. art. 114 lettre a nLS et 68d nRLS), il serait envisageable de considérer que les actes de l'OPS et du SESAF modifient la situation juridique de la recourante en lui déniaient le droit à des prestations, respectivement en lui refusant une décision. La question peut cependant demeurer indéterminée, le recours devant de toute façon être rejeté pour les motifs mentionnés au consid. 4 ci-après. bb) L'acte du SESAF du 3 octobre 2005 ne faisait que confirmer la "décision" antérieure de l'OPS du 26 mai 2005, à laquelle elle renvoyait. Dans cette mesure, on peut se demander si cet acte du

E. 3

La recourante invoque en premier lieu le grief de déni de justice formel, l'OPS n'ayant pas formellement statué et le SESAF ayant expressément refusé de statuer. Ce faisant, elle conclut au renvoi de la cause à cet office pour qu'il rende une décision formelle. Le principe de l'économie de procédure exige de l'autorité administrative et judiciaire, maître de la procédure, de conduire celle-ci de manière simple, prompte et économique sans toutefois s'écarter du cadre fixé par la loi et en respectant les droits des parties (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2ème éd., 1983, p. 68; Pierre Moor, Droit administratif II, ch. 2.2.4.7, p. 155). En l'occurrence, le renvoi de la cause paraît inutile. Il n'aboutirait en effet qu'à la confirmation par l'OPS de sa position clairement motivée et n'ouvrirait au demeurant pas de nouvelles voies de droit. En outre, le tribunal de céans est en mesure de trancher, le litige étant en état d'être jugé. La conclusion principale de la recourante est par conséquent rejetée.

E. 4

Au fond, la recourante revendique le paiement des salaires de mai à décembre 2005 pour son personnel administratif qui, selon elle, faisait partie du personnel concerné par le transfert à l'Etat et dont les salaires devaient par conséquent être pris en charge jusqu'au 31 décembre 2005 en cas de refus de transfert. A teneur de l'art. 114 de la nouvelle loi scolaire, les salaires et charges du personnel administratif des communes doivent être pris en charge par le canton dès la fin de la période transitoire, soit dès le 1er janvier 2004. Selon l'art. 68d nRLS, l'Etat assume l'ensemble des frais consécutifs à la mise à disposition des prestations PPLS. Il n'est donc pas exclu d'interpréter ces dispositions en ce sens que le personnel administratif communal rattaché aux prestations PPLS devait être repris par le canton et qu'il devait en aller de même, par analogie, du personnel administratif des institutions privées fournissant ces prestations. Quoi qu'il en soit en l'espèce, il ne fait pas de doute que l'Etat, par le biais du SESAF, s'est concrètement engagé par sa lettre du 20 février 2003 qui

le lie, à garantir le transfert du personnel administratif de la recourante (à concurrence de 65% ETP) dans la nouvelle structure PPLS. Par conséquent, les membres du personnel administratif de la recourante devaient en principe se voir appliquer la teneur des courriers du DFJ du 23 décembre 2004 (adressé aux communes seulement) et de l'OPS du 31 janvier 2005 (adressé aux communes et aux institutions privées) selon lesquels les collaborateurs qui n'acceptaient pas la reprise par le canton - fixée au 1^{er} mai 2005 - pouvaient demeurer au service de leur employeur au plus tard jusqu'à la fin 2005, les frais y relatifs étant indemnisés à plein par l'Etat pendant cette période. Toutefois, les deux collaboratrices concernées ont décliné, en 2003 déjà, l'offre de travailler au sein de la nouvelle organisation PPLS. Dans ces conditions, elles ne pouvaient d'emblée plus être comptées parmi le personnel à transférer à l'Etat. C'est du reste ce que confirme le courrier du 15 septembre 2003 du SESAF, selon lequel, compte tenu de leur refus, les postes de ces collaboratrices ne subsisteraient pas au-delà de la phase de transfert du personnel (soit jusqu'au 30 avril 2005 selon informations données aux institutions privées le 31 janvier 2005). Il est dès lors compréhensible que l'Etat n'ait pas soumis à ces personnes des propositions d'engagement conformément à son courrier du 31 janvier 2005. En réalité, ce courrier ne concernait plus les collaboratrices en cause de la recourante; celle-ci ne pouvait donc plus invoquer à leur égard la clause de prise en charge des personnes refusant le transfert. En d'autres termes, compte tenu des lettres des 15 septembre 2003 et 31 janvier 2005, la recourante pouvait et devait comprendre que le remboursement par l'Etat cesserait au 30 avril 2005. Certes, les échanges épistolaires des parties n'ont pas été limpides. Ainsi, le courrier du 31 janvier 2005 n'excluait pas expressément le personnel ayant déjà refusé la proposition de l'Etat. Toutefois, cette ambiguïté toute relative ne suffit pas à engager l'Etat à prendre à sa charge les frais des deux collaboratrices en cause jusqu'au 31 décembre 2005. En effet, ce terme n'était pas fixe mais maximal, soit dépendant de chaque situation. Or, la recourante ne pouvait inférer de bonne foi qu'elle pouvait encore conserver pendant des mois, aux frais de l'Etat, un personnel ayant renoncé de longue date à sa reprise, d'autant moins que, selon les déclarations non contestées de l'autorité intimée, ces collaboratrices n'accomplissaient plus de travail administratif pour la logopédie depuis octobre 2004, cette tâche ayant été reprise par le service PPLS. A tout le moins, on pouvait attendre de la recourante qu'elle tire au clair, à réception de la lettre du 31 janvier 2005, la situation de ses collaboratrices dont le statut nécessitait manifestement, de son point de vue, des éclaircissements; on rappellera qu'elle avait été invitée, selon le courrier précité, à informer l'OPS soit des cas de collaborateurs refusant la proposition de l'Etat, soit de cas particuliers, soit enfin de tout autre problème qui pourrait se présenter. Pour tous ces motifs, la prétention de la recourante en remboursement des salaires de ses employées administratives au-delà du 30 avril 2005 est infondée.

E. 5

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Compte tenu de l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt seront mis à la charge de la recourante déboutée. Il ne sera pas alloué de dépens.