

Tribunal fédéral – 8C_923/2013
Ire Cour de droit social
Arrêt du 18 novembre 2014

Fonction publique ; bonne
foi

Protection de la bonne foi ;
nécessité pour l'employé
d'établir avoir pris, sur la
base des renseignements
de l'autorité, des
dispositions contraires à ses
intérêts et irréversibles

Art. 5 al. 3, 9 Cst.



Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la **confiance légitime** qu'il met dans les assurances reçues des autorités ; il appartient toutefois au justiciable d'établir que, sur la base de ce qui lui a été communiqué par l'autorité, il a pris des **dispositions contraires à ses intérêts** et sur lesquelles il **ne peut plus revenir** ; en l'espèce, l'employé, à qui l'Etat avait initialement indiqué que l'absence de titres dans son cursus n'entraînerait pour lui qu'une réduction de deux classes de salaire et non de trois, ne fait pas une telle démonstration (c. 3).

Composition

Mme et MM. les Juges fédéraux Leuzinger, Présidente, Frésard et Maillard.
Greffière : Mme von Zwehl.

Participants à la procédure

A., représenté par Me Patrick Mangold, avocat,
recourant,

contre

Etat de Vaud,

agissant par la Direction générale de l'enseignement obligatoire, rue de la Barre 8, 1014 Lausanne,
elle-même représentée par Me Aline Bonard, avocate,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (classe de traitement; bonne foi),

recours contre le jugement de la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois du 4 octobre 2013.

Faits :

A.

A.a. A., né en xxx, a obtenu en 1977 un certificat fédéral de capacité d'ébéniste. Il a ensuite exercé divers emplois et suivi plusieurs cours en complément de sa formation de base. Le 13 août 2004, il a été engagé par l'Etat de Vaud, représenté par la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO), en qualité de maître auxiliaire généraliste (travaux manuels), pour la période du 1^{er} août

2004 au 31 juillet 2005. Il a été colloqué en classes 15 à 20. Le contrat a été reconduit plusieurs fois jusqu'au 31 juillet 2007.

A partir du 1^{er} août 2007, les parties ont conclu un contrat d'une durée indéterminée avec un taux d'occupation de 92,8571 % (26 périodes sur 28) pour un salaire annuel brut, toujours en classes 15 à 20, de 62'602 fr. 52 sur 12 mois (90 % de 69'558 fr. 36), ce qui représentait 67'819 fr. 40 avec le 13^{ème} salaire. En plus de cette charge, l'intéressé a encore enseigné dans une classe de développement, à raison de deux périodes hebdomadaires sur 28, sous l'égide du Service de l'enseignement spécialisé et d'appui à la formation (SESAF). Il a été rémunéré aux mêmes conditions que celles prévues pour son activité principale.

A.b. Dans le cadre de la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2008, les employés ont été informés de la chaîne et du niveau de fonction qui leur seraient attribués dans le nouveau système (connu sous la désignation DECFO-SYSREM). Les contrats liant A. ont fait l'objet de deux avenants. L'un concernait l'activité principale au service de la DGEO, pour un emploi-type de maître généraliste de la chaîne 142, mais d'un niveau de fonction 9B. La lettre B signifiait que le taux de rétribution était réduit de deux classes de salaire en raison de l'absence de titre pédagogique. L'autre avenant se rapportait à l'activité au service du SESAF, pour un emploi de maître généraliste également, de la chaîne 142 et d'un niveau de fonction 9A. La lettre A signifiait que le taux de rétribution était réduit d'une classe de salaire en raison de la non-conformité du titre avec celui défini par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) pour le poste.

B.

B.a. Le 28 février 2009, A. a ouvert action contre l'Etat de Vaud devant le Tribunal de Prud'hommes de l'administration cantonale (TriPAC) en concluant à ce que son niveau de fonction soit fixé à 10, subsidiairement à 10A, très subsidiairement à 10B, dès le 1^{er} décembre 2008.

En cours de procédure, le 23 novembre 2010, la DGEO a établi un nouvel avenant au contrat de travail de A., selon lequel la fonction était changée en 14210C (maîtres de disciplines spéciales, chaîne 142, niveau de fonction 10C) avec effet au 1^{er} décembre 2008, la lettre C représentant une rétribution diminuée de trois classes de salaire. Cet avenant était accompagné d'une lettre dans laquelle l'Etat de Vaud reconnaissait une erreur dans l'attribution de l'emploi-type correspondant à son poste. Par lettre du 24 janvier 2011, l'Office du personnel enseignant a communiqué à l'intéressé que son décompte auprès du SESAF avait été bouclé au 1^{er} janvier 2011 et que l'ensemble de son activité serait prise en compte par la DGEO. Il lui a également confirmé la mise en oeuvre du nouvel avenant. Pour un taux d'occupation de 100 % dans la fonction maître de disciplines spéciales 14210C, le salaire brut sur 13 mois s'élevait dès le 1^{er} décembre 2008 à 75'517 fr. (échelon 11), puis à partir du 1^{er} janvier 2011 à 82'597 fr. (échelon 14). Il était précisé que la portée rétroactive de cette modification aurait pour conséquence une correction de salaire de 250 fr. en faveur de l'Etat, montant qui restait toutefois acquis à A..

Par jugement du 22 juin 2011, le TriPAC a partiellement admis l'action du demandeur. Celui-ci devait être colloqué dans la fonction 14210B de la grille des fonctions de l'Etat de Vaud dès le 1^{er} décembre 2008. L'Etat de Vaud était condamné à verser au demandeur la somme de 4'328 fr. au titre de différence de salaire en sa faveur pour la période du 1^{er} décembre 2008 au 31 décembre 2010.

B.b. Saisi d'un recours de l'Etat de Vaud qui concluait au rejet des prétentions du demandeur et à la

collocation de ce dernier dans la fonction 14210C de la grille des fonctions, la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois l'a rejeté (arrêt du 18 mai 2012).

B.c. Par arrêt du 5 juin 2013 (cause 8C_637/2012), le Tribunal fédéral a admis le recours en matière de droit public formé par l'Etat de Vaud, annulé l'arrêt attaqué et renvoyé la cause à la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois pour nouveau jugement au sens des motifs.

B.d. Statuant le 4 octobre 2013, la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois a admis le recours de l'Etat de Vaud et réformé le jugement du TriPAC du 22 juin 2011 en ce sens que les conclusions de A. sont rejetées, celui-ci étant colloqué dans la fonction 14210C de la grille des fonctions de l'Etat de Vaud dès le 1^{er} décembre 2008.

C.

A. interjette un recours en matière de droit public. Sous suite de frais et dépens, il conclut à ce que le dispositif de l'arrêt du 4 octobre 2013 soit réformé en ce sens que le recours est rejeté et le jugement du TriPAC confirmé.

L'Etat de Vaud conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

1.1. Dans son précédent arrêt du 5 juin 2013, le Tribunal fédéral a déjà retenu qu'il s'agissait d'une contestation pécuniaire, que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entraîne pas en considération et que le seuil de la valeur litigieuse déterminante était atteint (voir le consid. 1).

1.2. 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.

2.

La procédure 8C_637/2012 portait sur l'interprétation de l'art. 6 du règlement relatif au système de rétribution des collaborateurs de l'Etat de Vaud (RSRC; RS/VD 172.315.2). La teneur de cette disposition a été exposée dans l'arrêt du 5 juin 2013. On peut se borner à y renvoyer.

Le Tribunal fédéral a jugé que l'art 6 RSRC, dont le texte n'était pas suffisamment clair pour permettre une interprétation littérale, devait être compris à l'aune de la note interprétative du 23 septembre 2010 émanant de la Délégation aux ressources humaines du Conseil d'Etat vaudois. La disposition devait être interprétée en ce sens que l'alinéa 1 s'appliquait également au personnel enseignant et que les réductions prévues aux alinéas 1 et 2 pouvaient être cumulées. En d'autres termes, pour obtenir une rémunération sans réduction, l'enseignant devait disposer à la fois du titre académique (formation de base) et du titre pédagogique exigés par la fonction. Celui qui ne bénéficiait ni de l'un ni de l'autre était pénalisé de trois classes de salaire. Cela étant, le Tribunal fédéral a considéré qu'il ne lui appartenait pas de statuer définitivement sur le litige. En effet, la juridiction cantonale ne s'était pas prononcée sur tous les aspects de la contestation, en particulier sur l'argumentation présentée par l'intimé (recourant dans la présente procédure) portant notamment sur le principe de la bonne foi et la prescription du droit de l'employeur de modifier sa

situation salariale.

2.1. Reprenant la cause, la Chambre des recours a pris acte des considérants de la Cour de céans et retenu que la réduction de trois classes de salaire appliquée au recourant était justifiée compte tenu du fait que celui-ci ne disposait, au sens de l'art. 6 RSRC, ni du titre académique requis pour la fonction de maître de travaux manuels (un DAS) ni d'un titre pédagogique. En ce qui concerne le moyen tiré de la bonne foi, elle l'a écarté. A ce propos, elle a considéré que la bascule dans le nouveau système avait créé une situation provisoire et que même si le changement d'emploi-type communiqué au recourant laissait présager une amélioration de sa rémunération, cela ne suffisait pas pour admettre que l'Etat de Vaud ne pouvait pas procéder à une adaptation de son traitement fondée sur une application correcte du règlement, ce qu'il avait fait de manière définitive avec le nouvel avenant au contrat de travail du 23 novembre 2010.

3.

Le recourant se plaint d'une violation du principe de la bonne foi.

3.1. L'Etat de Vaud avait, à juste titre, reconnu une erreur dans la qualification de son poste. En tant qu'enseignant en travaux manuels, son activité correspondait en effet bien plutôt à un emploi-type de "maître de disciplines spéciales" qu'à celui de "maître généraliste" de la chaîne 142. Ce changement dans l'emploi-type avait pour conséquence de le faire passer du niveau de fonction 9 au niveau de fonction 10. Tandis que ces modifications auraient dû conduire à l'admission partielle de ses conclusions devant le TriPAC, l'Etat de Vaud avait alors décidé de lui attribuer la lettre C (au lieu de B). Cette pénalité de trois classes de salaire (et non pas de deux seulement) revenait à maintenir inchangée sa situation salariale. Or, selon le recourant, un tel comportement était déloyal et contraire à la bonne foi dans la mesure où l'Etat de Vaud lui avait initialement signifié par l'introduction d'une lettre B que l'absence de titres dans son cursus de formation n'entraînerait pour lui qu'une réduction de deux classes de salaire et non pas en définitive de trois classes.

3.2. Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 134 V 306 consid. 4.2 p. 312). **De ce principe découle notamment, en vertu de l'art. 9 Cst., le droit de toute personne à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat** (sur le rapport avec l'art. 5 al. 3 Cst., cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2 p. 261 et la référence citée). **Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration** (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636).

3.3. Il est douteux que le premier avenant modifiant le contrat de travail du recourant ait été établi à titre provisoire comme le retient la juridiction cantonale. **L'Etat de Vaud n'avait alors formulé aucune réserve sur le niveau de fonction qu'il attribuait au recourant en application du nouveau système salarial DEFCO-SYSREM. Il a d'ailleurs admis par la suite qu'il avait commis une erreur dans la collocation de l'intéressé** portant à la fois sur l'emploi-type et le niveau de fonction attribué à celui-ci, alors que les circonstances de fait sur la base desquelles il s'était prononcé n'avaient pas changé. A cet égard, il ne peut être opposé au recourant que la mise en oeuvre de l'art. 6 RSRC avait suscité des difficultés d'interprétation et d'application qui n'ont pu être levées qu'avec la note

interprétative du 23 septembre 2010. On peut toutefois laisser indécise la question de savoir si l'attribution de la lettre B au moment de la bascule constitue une assurance donnée par l'intimé sur laquelle le recourant pourrait se prévaloir afin d'être colloqué, pour un emploi-type de maître de disciplines spéciales, en 10B au lieu de 10C. **Le moyen soulevé est, quoi qu'il en soit, mal fondé dès lors que le recourant n'a pas établi ni même prétendu avoir pris, à raison de ce qui lui avait été communiqué, des dispositions contraires à ses intérêts et sur lesquelles il ne pourrait plus revenir.**

3.4. Le recourant ne discute aucun autre point du jugement attaqué. En particulier, il ne conteste pas que la solution retenue par la Chambre des recours correspond à une correcte application des règles sur la rétribution des enseignants du canton de Vaud telles qu'elles ont été explicitées par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 5 juin 2013.

Le recours doit par conséquent être rejeté.

4.

Vu l'issue du litige, le recourant supportera les frais de justice (art. 66 al. 1 LTF). Bien qu'il obtient gain de cause, l'intimé n'a pas droit à des dépens (arrêt 8C_151/2010 du 31 août 2010 consid. 6.2).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois.

Lucerne, le 18 novembre 2014

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : Leuzinger

La Greffière : von Zwehl