



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 65 / 2016

Présidente : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Jean Moritz et Philippe Guélat
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 2 MARS 2017

en la cause liée entre

A.,

- représentée par **Me Alain Steullet**, avocat à Delémont,

recourante,

et

le Département de la formation, de la culture et des sports, Rue du 24-Septembre 2, 2800
Delémont,

intimé,

relative à la décision sur opposition de l'intimé du 2 mai 2016.

CONSIDÉRANT

En fait :

A.

A.1 La recourante est engagée comme enseignante auprès de la République et Canton du Jura (RCJU) depuis le 1^{er} août 1979. Elle était alors au bénéfice d'un brevet de maîtresse d'ouvrages féminins (ACT) pour les écoles primaires, secondaires et complémentaires. Par la suite, elle a complété sa formation par un certificat de capacité pour l'enseignement des activités créatrices manuelles à l'école primaire, puis par un certificat complémentaire pour l'enseignement des activités manuelles et de l'éducation visuelle à l'école primaire. La cheffe du Département de la formation, de la culture et des sports lui a ainsi délivré le 28 juin 2011 une reconnaissance à l'enseignement dans les écoles du secondaire I du canton pour la discipline Activités manuelles, laquelle regroupe les activités créatrices sur textile et les travaux manuels.

- A.2 La recourante travaille à 100 % et partage ses activités entre différents établissements scolaires, dont certains sont rattachés au Service de l'enseignement (SEN) et d'autres au Centre jurassien d'enseignement et de formation (CEJEF).
- A.3 Le 15 novembre 2011, elle a conclu avec le Gouvernement un contrat de travail avec effet rétroactif au 1^{er} août 2011 dont il ressort que son traitement est arrêté à la classe 14 (IIIc), annuité 11 de l'échelle des traitements enseignant-e-s pour ses activités au sein du CEJEF, à la classe 2 ou 3, annuité 11 de l'échelle des traitements des enseignants pour le cercle scolaire primaire de X. et à la classe 4, annuité 11 pour l'école secondaire de Y.

Auparavant, elle avait effectué le 11 novembre 2011 une demande de reconnaissance pour l'enseignement de l'éducation visuelle au secondaire I (PJ 56 intimé). La Commission consultative pour le traitement des demandes d'équivalence lui a répondu le 29 février 2012 qu'il ne pouvait être entré en matière sur sa requête ; le cas échéant, elle devrait suivre deux formations, à savoir un baccalauréat HES pour l'enseignement de l'éducation visuelle et artistique, puis une seconde à la HEP-BEJUNE pour l'obtention d'un Master of arts in secondary education (PJ 57 intimé).

Le 13 avril 2012, au vu de la position de la Commission consultative du 29 février 2012, le chef du SEN a indiqué entrer en matière pour une rétribution en classe 4 à un taux de rétribution de 100 % pour l'éducation visuelle à l'école secondaire, pour autant que cette discipline demeure complémentaire et non principale dans son activité (PJ 59 intimé).

- A.4 Le décret sur le traitement des membres du corps enseignant a été modifié le 1^{er} février 2013. Il en découle que le traitement des maîtres et maîtresses d'ACT à l'école secondaire correspond au 90 % de la classe 4. Le salaire de la recourante, rémunérée à 100 %, n'a cependant subi aucune modification.
- A.5 Le 1^{er} janvier 2015 est entré en vigueur le nouveau décret sur le traitement du personnel, qui vise notamment à unifier les différentes échelles de traitement des collaborateurs de la fonction publique. Le passage des anciennes échelles à la nouvelle (échelle U) s'est opéré par "glissement", à savoir que les membres de la fonction publique se sont vu attribuer la classe et l'annuité correspondant au salaire immédiatement supérieur à leur ancien salaire nominal. Concrètement, la recourante aurait dû passer de la classe 4 de l'échelle E à la classe 17 de la nouvelle échelle U (cf. PJ 68 intimé).
- A.6 Le 30 septembre 2015, elle a reçu un courrier du SEN. Celui-ci expose avoir repris l'examen de tous les dossiers des enseignants et ainsi s'être aperçu qu'au vu de sa formation, le traitement de la recourante pour l'enseignement à l'école secondaire aurait dû correspondre au 90 % de la classe 4. Par conséquent, elle aurait dû être colloquée en classe 14 de la nouvelle échelle U.

- B. Par décision du 26 février 2016, confirmée sur opposition le 2 mai 2016, le Département a modifié unilatéralement le contrat de la recourante dès le 1^{er} avril 2016 et arrêté son traitement pour l'enseignement des leçons d'activités créatrices textiles et manuelles au niveau secondaire I, à la classe 14, annuité 21, avec un taux de rémunération transitoire de 101.76 %. Il retient pour l'essentiel qu'au vu de la formation suivie par la recourante, on doit considérer qu'elle bénéficie d'un DAS PIRACEF, soit d'une formation postgrade qui s'effectue en cours d'emploi et qui s'adresse aux enseignants qui souhaitent se doter de connaissances et compétences supplémentaires en activités créatrices. Dans ces circonstances, sa rémunération aurait dû être arrêtée au 90 % de la classe 4. Le contrat du 15 novembre 2011 était ainsi entaché d'une erreur, contrairement à ce que prétend la recourante qui soutient que la rémunération à 100 % résulte d'un choix du Département eu égard au nombre d'heures de formation considérables qu'elle a accomplies. Quoi qu'il en soit, même si sa formation devait être considérée comme supérieure à celle d'un DAS PIRACEF, les exigences de formation pour le poste d'enseignant-e AC sont clairement définies et il n'est pas envisageable qu'une rémunération supérieure puisse être obtenue. Quant à son expérience, elle est prise en compte par les annuités.
- C. La recourante a recouru contre cette décision le 27 mai 2016, concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté que le contrat de droit administratif du 15 novembre 2011 la liant à l'Etat est pleinement valable, que son salaire nominal, pour un taux d'occupation à 100 %, s'élève à CHF 10'012.25 par mois ; partant, à ce qu'il soit ordonné au Département de la classer dans la nouvelle échelle U de telle sorte que son salaire nominal mensuel de CHF 10'012.25, pour un taux d'occupation de 100 %, lui soit garanti, sous suite de frais et dépens. Elle expose que sa rémunération à 100 % n'est pas le fruit d'une erreur mais bien un choix du Département compte tenu de sa situation particulière. Celui-ci a choisi de déroger au décret. Ainsi, la lettre du 13 avril 2012 lui refuse une reconnaissance en éducation visuelle mais retient néanmoins un taux de rétribution à 100 %. A fortiori, elle s'est vu délivrer une reconnaissance pour les activités créatrices sur textiles et les travaux manuels. En outre, une autre enseignante en activités créatrices a bénéficié du même traitement, ce qui démontre qu'elles disposaient toutes deux de compétences particulières que l'Etat a voulu valoriser. La recourante est liée à l'Etat par un contrat, soit un acte bilatéral. Or il n'est pas possible pour l'intimé de le modifier unilatéralement, d'autant moins que la pesée des intérêts en présence plaide ici clairement en faveur de la recourante, pour qui la perte de salaire est importante.
- D. L'intimé a conclu au rejet du recours le 5 juillet 2016. Il rappelle que les enseignants AC/EF dont fait partie la recourante sont assimilés à des enseignants primaires ; lorsqu'ils interviennent au niveau secondaire, dès lors qu'ils ne possèdent pas tous les titres requis pour prétendre à la même rémunération qu'un enseignant secondaire, ils se voient retirer des classes de traitement. Lors de la signature du contrat le 15 novembre 2011, aucune base légale ne permettait de rémunérer la recourante en classe 4 à 100 % à l'instar des autres enseignants secondaires. Par la suite, la modification du décret entrée en vigueur le 1^{er} février 2013 a permis de clarifier la situation, qui était auparavant complexe et peu claire. A cet égard, les informations

communiquées par l'ancien chef du SEN à propos de la rémunération en classe 4 à 100 % ne trouvent aucune justification logique par rapport à la situation en vigueur à l'époque. Même si une autre enseignante a bénéficié du même traitement que la recourante, ce ne sont pas les formations spécifiques suivies par ces personnes qui ont amené à cette rémunération plus élevée. Quoi qu'il en soit, la modification législative du 1^{er} février 2013, postérieure à la signature du contrat, l'emporte sur le principe de la confiance, d'autant que la recourante n'a jamais reçu de garantie que son salaire serait maintenu à 100 %. La pesée des intérêts en présence plaide également pour la modification du contrat, l'intérêt à une correcte application du droit, les principes de la légalité et de l'égalité de traitement l'emportant sur l'intérêt de la recourante à conserver son salaire.

- E. La recourante s'est exprimée le 31 octobre 2016, confirmant ses conclusions. Elle relève que la modification législative du 1^{er} février 2013 n'en est pas une, mais qu'elle n'a fait que codifier la pratique selon laquelle les enseignants primaires enseignant à l'école secondaire étaient rémunérés à hauteur de 90 %. On doit ainsi considérer qu'il a été sciemment dérogé à la pratique avec la rémunération à 100 % accordée à la recourante ; les motifs en sont expliqués dans la lettre du chef du SEN du 13 avril 2012. Le contrat en cause ici est tout à fait clair et contrairement à ce que prétend l'intimé, il n'y a pas eu de changement législatif, de sorte que l'Etat reste lié par son engagement.
- F. L'intimé s'est déterminé le 14 novembre 2016. Il confirme qu'il n'y avait aucune volonté de déroger sciemment à la pratique lors de la signature du contrat ; la situation était floue et des erreurs pouvaient en résulter. La nouvelle norme entrée en vigueur le 1^{er} février 2013 n'a pas simplement exprimé la pratique mais s'est fondée sur une réflexion autour des salaires à appliquer.

En droit :

1. La Cour administrative est compétente en vertu de l'article 160 let. b Cpa.

La recourante a manifestement qualité pour recourir. Pour le surplus, interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable et il y a lieu d'entrer en matière.

2.

- 2.1 Les rapports de service de la fonction publique résultent soit d'un contrat de droit administratif, soit d'une décision (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} éd., n° 2011). En droit cantonal, l'article 17 LPer, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, prévoit que les employés de l'Etat sont engagés par contrat de droit administratif.

- 2.2 Un contrat de droit administratif, à l'instar de tout contrat, a pour objectif de lier durablement les parties et d'exclure une renonciation unilatérale à certaines prestations. La réglementation choisie ne devrait pas pouvoir être modifiée par un changement législatif. En ce sens, le contrat fonde en principe des droits acquis

(HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n° 1315). Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'un contrat valablement conclu peut être modifié contre la volonté d'une partie (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n° 1360). Il peut résulter d'une modification législative que des contrats de droit administratif ne disposent plus d'une base légale suffisante ou soient en contradiction avec le nouveau droit en vigueur. Le principe de légalité plaide en faveur d'une adaptation de ces contrats, tandis que le principe de la confiance postule leur intangibilité. Il convient alors de procéder à une pesée des intérêts en présence. Le principe de la bonne foi se voit toutefois ici accorder une importance particulière, notamment en raison de l'adage *pacta sunt servanda* (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n° 1366).

- 2.3 Pour déterminer si un contrat confère des droits acquis, il sied d'examiner si les dispositions du contrat modifient de manière essentielle la situation juridique (pour autant qu'elle puisse être modifiée) ou s'ils constituent le résultat d'une véritable négociation et en ce sens apparaissent comme acquis (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n° 1239). En d'autres termes, un droit acquis suppose d'une part soit que la loi fixe une fois pour toutes une situation particulière en la soustrayant aux effets des modifications légales, soit d'autre part des assurances précises à l'occasion d'un engagement individuel (cf. TF 8C_158/2016 du 2 février 2017 consid. 6.2 destiné à la publication). Des droits acquis sont en principe irrévocables et ne peuvent pas être modifiés, quand bien même ils entrent en contradiction avec la loi. L'intérêt à la protection de la confiance l'emporte. Des droits acquis ne sont toutefois pas protégés de manière absolue ; ils peuvent être limités voire supprimés par la législation lorsqu'un intérêt (public) prépondérant l'exige et que la mesure est proportionnée (ATF 138 V 366 consid. 6.1 ; TF 9C_674/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.4).

3.

- 3.1 La rémunération de la recourante à 100 % résulte ici d'assurances précises à l'occasion d'un engagement individuel au sens de la jurisprudence précitée, ainsi que cela ressort du contrat du 15 novembre 2011, mais plus particulièrement de la lettre du SEN du 13 avril 2012. Cette "décision" du SEN a été adressée à la seule recourante à la suite de sa demande visant à l'obtention d'une équivalence et de la réponse qui y a été apportée par la Commission consultative pour le traitement des demandes d'équivalences. Il ne s'agit pas d'une lettre-type adressée à tous les enseignants dans la même situation. On doit par conséquent admettre qu'elle confère des droits acquis à l'intéressée.

L'intimé relève que les prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique n'ont en général pas le caractère de droits acquis et que l'Etat est ainsi libre de revoir en tout temps sa politique en matière salariale. Toutefois, dès lors que, ainsi qu'on vient de le voir, la recourante a reçu une garantie spécifique concernant sa rémunération, l'argument de l'intimé ne peut pas être suivi. Celui-ci n'est cependant pas dénué de toute pertinence. En effet, les bases légales contractuelles concernant la rémunération des employés, qui lient les autorités pour la conclusion des contrats d'engagement, sont exhaustives et précises. Les rapports de service dans la fonction publique cantonale conservent ainsi un caractère unilatéral marqué, avec une part

prépondérante de régime statutaire. Ainsi, il convient de relativiser la dimension contractuelle des rapports de service, en particulier s'agissant du statut salarial des employés, ce qui atténue, partant, la portée des droits acquis.

- 3.2 Ces droits acquis peuvent toutefois être supprimés par la législation, à certaines conditions. Dans le cas particulier, la modification du décret sur les traitements des membres du corps enseignant du 1^{er} février 2013 a modifié la situation. La rémunération de la recourante à 100 % telle que prévue par le contrat du 11 novembre 2011 et la lettre du SEN du 13 avril 2012 est en contradiction avec la situation légale. Un intérêt public prépondérant exige la suppression du droit acquis de la recourante, à savoir l'égalité de traitement entre tous les enseignants d'ACT. Il faut ici relever que lors des débats au Parlement, le rapporteur de la Commission de gestion et des finances a souligné que la révision du décret sur le traitement des enseignants, qui avait pour objectif principal la revalorisation du salaire du corps enseignant d'activités créatrices textiles et d'économie familiale, s'imposait en dépit du fait qu'un projet de nouveau système d'évaluation des fonctions était en cours. Le rapporteur a précisé que la modification législative devait permettre une simplification des différents types de rémunération (JDD 2012, p. 728). La ministre en charge du dossier a insisté sur le fait que la solution proposée constituait une réponse cohérente à plusieurs analyses, à savoir le profil des fonctions, la formation de ce corps enseignant et le caractère spécifique de la discipline dans le cadre scolaire et le risque avéré de pénurie. La ministre a ajouté que le système proposé était conforme et compatible avec l'analyse globale des fonctions menées au niveau de l'Etat (JDD 2012, p. 730). L'intimé a quant à lui exprimé la volonté de procéder à une analyse complète du statut des enseignants intervenant au sein des écoles jurassiennes (PJ 128 intimé). Le SEN a ainsi réexaminé tous les contrats des enseignants pour les harmoniser. Il existe ainsi une volonté claire de la part du Département, respectivement du Gouvernement, de supprimer tous les cas particuliers pour avoir un système cohérent garantissant l'égalité de traitement. La modification du contrat de la recourante s'inscrit dans cette logique d'avoir un système cohérent, avec des fonctions comparables aux salaires comparables. Il s'agit là d'un intérêt public prépondérant, par rapport au droit de la recourante de maintenir son acquis salarial dont on a vu que la portée devait être relativisée. La mesure prise est par ailleurs proportionnée, puisque le salaire de la recourante est fixé au même niveau que celui de ses collègues qui effectuent le même travail avec une formation similaire. Le "sacrifice" imposé à la recourante n'est de ce fait pas disproportionné, quand bien même son salaire sera revu à la baisse.

Il apparaît ainsi que le contrat de la recourante peut être modifié dans le sens prévu par l'intimé.

4. Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté.
5. Les frais de la procédure sont à la charge de la recourante qui succombe. Pour ce même motif, il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens. L'intimé n'a pas droit à des dépens (art. 230 al. 1 Cpa).

**PAR CES MOTIFS
LA COUR ADMINISTRATIVE**

rejette

le recours ;

met

les frais de la procédure, par CHF 1'800.-, à charge de la recourante, à prélever sur son avance ;

n'alloue pas

de dépens ;

informe

les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- à la recourante, par son mandataire, Me Alain Steullet, avocat à Delémont ;
- à l'intimé, le Département de la Formation et de la Culture, Rue du 24-Septembre 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 2 mars 2017

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE

La présidente :

La greffière :

Sylviane Liniger Odiet

Gladys Winkler Docourt

Communication concernant les moyens de recours :

Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne ; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.