



8C_731/2022

Arrêt du 4 avril 2023

I^{ve} Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Wirthlin, Président,
Abrecht et Bechaalany, Juge suppléante.
Greffière : Mme Castella.

Participants à la procédure

Etat de Vaud,
représenté par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), Direction des affaires juridiques, place du Château 1, 1014 Lausanne,
recourant,

contre

A. _____,
représentée par M e Kevin Guillet, avocat,
intimée.

Objet

Droit de la fonction publique,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 13 octobre 2022
(TF19.036871-210912520).

Faits :

A.

A.a. A. _____, née en 1959, est au service de l'Etat de Vaud, représenté par la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (ci-après: DGEO), en qualité de maîtresse de l'enseignement obligatoire depuis 1981. A partir du 1er août 2017, elle a été affectée à l'Etablissement primaire et secondaire de B. _____. Son contrat de travail prévoyait un taux d'occupation de 78.57 % et un salaire mensuel brut de 6'792 fr. 77 sur 13 mois.

A.b. En 2017, A. _____ a rencontré des problèmes de santé. Elle a souffert d'une incapacité de travail totale dès le 18 août 2017. Dans un prononcé du 5 septembre 2018, l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (ci-après: OAI) a fixé son taux d'invalidité à 82 % dès le 1er avril 2017. Une copie de cette décision a été adressée à la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (ci-après: CPEV). Par décision du 28 septembre 2018, la CPEV a octroyé à A. _____ une rente d'invalidité temporaire totale pour la période du 21 août au 30 novembre 2018 et une rente d'invalidité définitive totale dès le 1er décembre 2018. A. _____ n'a pas formé de réclamation contre cette décision.

A.c. Dans un certificat médical du 24 septembre 2018, la médecin-traitante de A. _____ a attesté d'une capacité de travail résiduelle de 27.27 % à partir du 1er octobre 2018. Selon les bulletins de salaire d'octobre et novembre 2018, A. _____ a exercé son activité de maîtresse à concurrence de sa capacité de travail résiduelle, indiquée à hauteur de 21.4286 %, et a perçu un salaire réduit en conséquence durant ces mois.

A.d. Le 7 novembre 2018, la CPEV a confirmé à l'Etat de Vaud l'entrée en vigueur de l'invalidité telle que fixée le 28 septembre 2018. Par courrier du 12 novembre 2018, le directeur général de la DGEO a informé l'employée de la cessation totale et définitive des rapports de travail avec effet au 30 novembre 2018 sur la base de l'art. 57 al. 1 de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers VD; BLV 172.31) compte tenu de la reconnaissance par la CPEV d'une invalidité totale et définitive. Le 13 novembre 2018, A. _____ s'est opposée à cette prise de position, s'en est déclarée surprise et a indiqué avoir entrepris une réinsertion professionnelle avec l'accord de son médecin-traitant et le soutien de la direction. L'Etat de Vaud a maintenu sa position par courrier du 21 novembre 2018. Le 26 novembre 2018, A. _____ a requis des mesures provisionnelles et a notamment relevé que le certificat de reprise de son activité n'avait pas été transmis à la CPEV. Elle demandait que l'Etat de Vaud suspende sa décision de cessation des rapports de travail dans l'attente de la décision de révision de la CPEV, puis qu'il l'adapte en fonction des nouvelles déterminations de la CPEV.

A.e. Avant la fin des rapports de travail, par décision du 29 novembre 2018, la CPEV a confirmé l'octroi d'une rente d'invalidité définitive totale dès le 1er décembre 2018 telle que résultant de la décision du 28 septembre 2018, de même que l'octroi d'une rente temporaire totale jusqu'au 30 septembre 2018, mais a réduit la rente d'invalidité temporaire pour la période du 1er octobre au 30 novembre 2018 à 73.913 %. A. _____ a formé une réclamation contre cette décision et a continué d'offrir ses services à hauteur de sa capacité de travail résiduelle.

A.f. Début décembre 2018, la CPEV a pris connaissance de la capacité de travail résiduelle de A. _____ et a ouvert une procédure de révision portant sur la décision d'octroi d'une rente invalidité définitive totale. Par décision du 22 janvier 2019, l'OAI a mis A. _____ au bénéfice d'une rente entière d'invalidité fondée sur un taux d'invalidité de 82 % dès le 1er février 2019. Le 9 mai 2019, la CPEV a rendu une nouvelle décision, faisant suite à la réclamation de A. _____ et dans la procédure de révision, et a fixé l'invalidité à 82 % au lieu de 100 % dès le 1er décembre 2018 "afin d'être en congruence avec la décision de l'Assurance-invalidité fédérale". A cette occasion, elle a demandé le remboursement des pensions versées en trop à hauteur de 1'326 fr. 50. L'Etat de Vaud a été informé de la nouvelle décision de la CPEV et a maintenu sa position, car un tel taux de capacité de travail ne serait pas praticable. Il a refusé de réintégrer A. _____ et de lui verser le salaire afférent à sa capacité de travail résiduelle de 18 % à compter de décembre 2018.

B.

B.a. Par jugement du 23 décembre 2020 statuant sur la demande de A. _____, le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale (ci-après: TRIPAC) a très partiellement admis ses conclusions en ce sens que l'Etat de Vaud devait lui payer la somme de 500 fr. à titre d'indemnité nette liée à son matériel pédagogique. Il a rejeté toutes autres ou plus amples conclusions.

B.b. Le 13 octobre 2022, la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal du canton de Vaud a partiellement admis l'appel de A. _____ contre le jugement du TRIPAC et l'a réformé en ce sens que l'Etat de Vaud devait payer à l'intéressée la somme de 76'607 fr. 01 après déduction des charges sociales et conventionnelles, à titre de salaire pour la période du 1er décembre 2018 au 31 novembre 2022, avec intérêts à 5 % l'an dès le 1er décembre 2020, échéance moyenne, ainsi que la somme de 500 fr. à titre d'indemnité nette liée à son matériel pédagogique. L'Etat de Vaud devait en outre modifier le contrat de travail de A. _____ en ce sens que son taux d'activité était de 18 % dès le 1er décembre 2018.

C.

Par acte du 9 décembre 2022, l'Etat de Vaud dépose un recours en matière de droit public contre cet arrêt. A titre principal, il conclut à la réforme de l'arrêt cantonal en ce sens que l'appel de A. _____ soit rejeté et les frais de justice mis à sa charge. A titre subsidiaire, il demande l'annulation de l'arrêt cantonal et le renvoi de la cause à la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal pour nouvelle décision. A. _____ conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. La cour cantonale déclare se référer aux considérants de l'arrêt attaqué.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le Tribunal fédéral examine d'office (art. 29 al. 1 LTF) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 147 I 333** consid. 1; **145 II 168** consid. 1).

1.2. L'arrêt entrepris concerne une contestation de nature pécuniaire en matière de rapports de travail de droit public, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF ne s'applique pas. La valeur litigieuse dépasse par ailleurs le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie au recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et al. 2; art. 85 al. 1 let. b LTF). Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes requises, le recours est recevable au regard des art. 42, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.

2.1. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (**ATF 148 IV 39** consid. 2.3.5) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte (**ATF 145 V 188** consid. 2). Le recourant ne saurait se borner à plaider à nouveau sa cause, contester les faits retenus ou rediscuter la manière dont ils ont été établis comme s'il s'adressait à une juridiction d'appel (**ATF 134 II 349** consid. 3). Le Tribunal fédéral n'entre ainsi pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (**ATF 140 V 213** consid. 2; **140 III 264** consid. 2.3).

2.2. Sauf exception, la violation du droit cantonal ne peut pas être invoquée en tant que telle devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF). Il est cependant possible de faire valoir que son application consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou la garantie d'autres droits constitutionnels (**ATF 145 I 108** consid. 4.4.1; **142 III 153** consid. 2.5). Le Tribunal fédéral n'examine la violation de droits fondamentaux que si ce moyen est invoqué et motivé par le recourant de manière précise (art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de manière claire et détaillée. Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible (**ATF 147 I 241** consid. 6.2.1).

3.

Selon l'art. 57 al. 1 LPers-VD, le contrat de travail prend automatiquement fin dès le jour précédent le droit à une prestation d'invalidité totale et définitive. En cas d'invalidité partielle, l'autorité d'engagement adapte le contrat de travail; en cas d'impossibilité, le contrat est résilié moyennant le préavis prévu à l'art. 59 al. 1 (art. 57 al. 2 LPers-VD). D'après l'art. 58 al. 2 du règlement d'application de la LPers-VD du 9 décembre 2002 (RLPers-VD; BLV 172.31.1), le droit au salaire cesse dans tous les cas dès la date à laquelle le collaborateur est reconnu définitivement invalide conformément aux dispositions régissant la CPEV. L'art. 59 du règlement des prestations de la CPEV définit comme définitivement invalide l'assuré qui est durablement incapable, ensuite de maladie ou d'accident, de remplir tout ou partie de son emploi ou d'un autre emploi de substitution et dont le salaire est réduit ou supprimé à titre définitif.

4.

Le litige porte sur le bien-fondé de l'interprétation de l'art. 57 al. 1 LPers-VD opérée par la cour cantonale, et en particulier le taux d'invalidité, totale ou partielle, de l'intimée.

4.1. Dans son arrêt, la cour cantonale a commencé par exposer que, selon sa jurisprudence, la LPers-VD distinguait deux constellations: la première (visée par l'art. 57 al. 1 LPers-VD) où le collaborateur était totalement et définitivement invalide, car son état de santé ne lui permettait plus ni d'exercer l'emploi pour lequel il avait été engagé, ni un emploi de substitution, et la deuxième (visée par l'art. 57 al. 2 LPers-VD) où le collaborateur, en raison de sa santé, ne pouvait plus exercer l'activité pour laquelle il avait été engagé, mais était médicalement capable d'exercer une activité de substitution. Le collaborateur n'était alors pas totalement invalide, mais uniquement partiellement, à raison d'une activité particulière. Selon les juges vaudois, la LPers-VD et son règlement imposaient dans cette hypothèse à l'Etat d'analyser les possibilités d'un reclassement professionnel et, si possible, de rechercher un emploi de substitution correspondant aux capacités du collaborateur (art. 9 ss RLPers-VD). Il découlait de ces dispositions que l'Etat devait jouer un rôle actif dans la recherche d'un poste et étendre ses recherches à l'ensemble des postes à disposition au sein de l'Etat de Vaud, et ne pas se limiter aux postes disponibles au sein du service dans lequel travaillait jusque-là le collaborateur. Lorsqu'il apparaissait que le collaborateur n'était plus capable d'exercer le travail pour lequel il avait été engagé par l'Etat, mais pourrait exercer un autre emploi au sein de l'Etat, il était exclu d'appliquer l'art. 57 al. 1 LPers-VD et la procédure de l'art. 57 al. 2 LPers-VD devait être mise en oeuvre. Toujours selon la jurisprudence de la Cour d'appel civile, dans le premier cas, le contrat de travail prenait automatiquement fin, alors que dans le second, il devait être adapté.

4.2. Dans le cas d'espèce, les juges cantonaux ont considéré que, par sa décision du 9 mai 2019 ultérieure à la fin des rapports de travail, la CPEV avait procédé à une nouvelle appréciation du cas et modifié le taux d'invalidité de l'intimée avec effet *ex tunc* dès lors que cette révision prenait effet au 1er décembre précédent et qu'il avait été requis de l'intimée qu'elle rétrocède les prestations d'assurance perçues indûment. Or, sur la base de l'art. 58 al. 2 RLPers-VD, c'était bien l'appréciation de la CPEV - le cas échéant après révision - qui était déterminante pour savoir si l'on se trouvait dans un cas d'invalidité totale ou partielle au sens de l'art. 57 LPers-VD. En outre, les décisions précédentes de la CPEV, si elles n'avaient pas donné lieu à une réclamation, réservaient systématiquement une éventuelle révision. Cette révision

était précisément intervenue pour "être en congruence avec la décision de l'Assurance-invalidité fédérale" selon laquelle l'invalidité n'était que de 82 % et non de 100 % dès le 1er décembre 2018. Cette décision révisée, bien que postérieure à la fin des rapports de travail, justifiait de reconsidérer rétroactivement la situation de l'intimée. Si l'on refusait de prendre en compte rétroactivement la décision du 9 mai 2019, cela conduirait, d'une part, à refuser tout droit au salaire pour la période où la CPEV avait reconnu une capacité de travail et alors que l'intimée avait proposé ses services et travaillé. Cela impliquerait, d'autre part, du fait de la révision, de retirer à l'intimée son droit à des prestations d'invalidité pour la période où la CPEV l'avait finalement estimée capable de travailler. Cela ne pouvait pas être la volonté du législateur lorsqu'il avait rédigé l'art. 57 LPers-VD. Pour ce motif déjà, on ne pouvait pas considérer que les rapports de travail avaient pris fin le 30 novembre 2018.

Par référence à sa jurisprudence, la cour cantonale a ajouté qu'au moment de la communication de la fin des rapports de travail, l'intimée était encore employée et active à temps partiel pour le recourant. Or, à réception de la décision du 28 septembre 2018 de la CPEV, le recourant - en tant qu'employeur qui fournissait les informations nécessaires aux décisions de la CPEV - n'avait pas informé la CPEV qu'il employait toujours l'intimée. A réception du courrier du 7 novembre 2018 de la CPEV lui indiquant que la décision du 28 septembre 2018 serait entrée en vigueur, le recourant savait que l'intimée travaillait toujours effectivement pour lui à un taux partiel et que la décision de la CPEV qui constatait une invalidité totale n'était pas congruente avec la réalité. Il savait également que celle-ci pouvait faire l'objet d'une révision. Le recourant n'avait toutefois procédé à aucune démarche et avait au contraire "confirmé" à l'intimée la résiliation "automatique" de son contrat de travail en invoquant l'art. 57 al. 1 LPers-VD, en se fondant le 12 novembre 2018 sur une décision qu'il savait erronée ou à tout le moins non conforme à la réalité. Un tel comportement était contraire aux règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst. et 7 al. 2 Cst./VD [RS 131.231]) de même qu'au principe de la transparence (art. 7 al. 2 Cst./VD). La cour cantonale en a déduit que cette conduite ne saurait être protégée et le recourant légitimé à se prévaloir d'une décision qu'il savait reposer sur des bases factuelles erronées ou en tout cas incomplètes. Il incombait au recourant d'informer la CPEV en temps utile et celui-ci ne saurait être suivi lorsqu'il invoquait ne pas pouvoir laisser des postes ouverts *ad aeternam*. Pour ce second motif, il ne pouvait pas être retenu que les rapports de travail avaient pris fin le 30 novembre 2018.

Il y avait ainsi lieu de constater qu'en novembre 2018, l'intimée se trouvait dans un cas d'invalidité seulement partielle, qui justifiait la mise en oeuvre de la procédure visée à l'art. 57 al. 2 LPers-VD.

5.

5.1. Le recourant se plaint d'une application arbitraire de l'art. 57 al. 1 LPers-VD. Selon lui, le contrat de travail prendrait fin dès la reconnaissance du droit à une prestation d'invalidité totale et définitive par la CPEV, et non dès la reconnaissance d'une invalidité totale par l'assurance-invalidité. Par ailleurs, le recourant n'aurait aucune légitimité, légale ou médicale, à contester le bien-fondé de la décision par laquelle la CPEV avait reconnu à l'intimée un droit à une prestation d'invalidité totale et définitive dès le 1er décembre 2018. Le fait qu'il avait ou non connaissance d'une décision de l'assurance-invalidité évoquant un taux d'invalidité inférieur à celui retenu par la CPEV ou que la personne concernée exerçait encore son activité à faible taux jusqu'au prononcé de la décision de la CPEV ne justifierait pas qu'il s'écarte du système de l'art. 57 al. 1 LPers-VD. Cette disposition ne réserverait pas une nouvelle décision et ne prévoirait pas un mécanisme permettant de s'assurer que l'invalidité serait confirmée. En d'autres termes, si une invalidité totale était reconnue à un moment donné, les rapports de travail ne pourraient pas perdurer, nonobstant l'avis de la personne concernée ou une révision ultérieure de cette appréciation. Il serait choquant de faire supporter à l'employeur le risque d'une éventuelle révision d'une décision qui serait toujours possible. L'arrêt attaqué serait arbitraire en tant qu'il obligerait le recourant à réintégrer et payer rétroactivement une collaboratrice, plus de quatre ans après son départ, alors qu'elle disposait d'une capacité de travail résiduelle extrêmement limitée qui, selon lui, n'aurait pas permis de lui trouver un poste de substitution adapté.

5.2. Le recourant échoue à démontrer une application arbitraire du droit cantonal. Tout d'abord et contrairement à ce qu'il allègue, la cour cantonale a bien retenu que l'appréciation de la CPEV était déterminante pour apprécier le taux d'invalidité. Par ailleurs et indépendamment des compétences médicales du recourant, respectivement de la possibilité qu'il aurait eue de solliciter une expertise médicale, celui-ci pouvait imaginer que la reprise effective de son activité par l'intimée constituait un élément essentiel pour évaluer le taux d'invalidité et qu'il devait le transmettre à la CPEV, son partenaire social. Le recourant ne saurait ensuite être suivi lorsqu'il se plaint d'une insécurité juridique: fin septembre 2018, il a reçu un certificat médical attestant de la capacité de travail partielle de l'intimée; il l'a ainsi employée durant les mois d'octobre et de novembre; début décembre 2018, soit dès le premier mois qui aurait dû voir la fin des rapports de travail, la CPEV a ouvert une procédure de révision de sa décision. L'intimée a en outre toujours contesté l'invalidité totale constatée dans la décision de la CPEV et offert ses services au recourant. Finalement, le fait que la capacité de travail de l'intimée soit "extrêmement limitée" ne change rien quant à l'applicabilité ou non de l'art. 57 al. 1 LPers-VD. Comme le recourant l'indique, celui-ci ne trouve en effet application qu'en cas d'invalidité totale. Dans ce contexte, il convient de souligner que l'art. 57 al. 2 LPers-VD permet à l'employeur de résilier le contrat de façon ordinaire s'il s'avère impossible de trouver un poste de substitution. Mal fondé, le grief doit être rejeté.

6.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté. Touché dans son intérêt patrimonial en tant qu'employeur, le

recourant ne peut pas être exonéré des frais judiciaires en application de l'art. 66 al. 4 LTF (**ATF 136 I 39**). Il versera en outre à l'intimée une indemnité à titre de dépens (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le recourant versera à l'intimée la somme de 2'800 fr. à titre de dépens pour la procédure devant le Tribunal fédéral.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal du canton de Vaud et au Tribunal de Prud'hommes de l'administration cantonale.

Lucerne, le 4 avril 2023

Au nom de la IVe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Wirthlin

La Greffière : Castella