

COUR D'APPEL CIVILE

Arrêt du 22 mars 2013

Présidence de M. COLOMBINI, président
Juges : Mmes Charif Feller et Kühnlein
Greffier : M. Bregnard

Art. 166 CDPJ; 7 al. 3 DecFo; 16 Lpers-VD; 3 ANPS et 308 al. 2 CPC

Statuant à huis clos sur l'appel interjeté par **D._____**, à Cheseaux-sur-Lausanne, contre la décision rendue le 3 septembre 2012 par le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale dans la cause divisant l'appelante d'avec l'**ETAT DE VAUD - SJL**, à Lausanne, la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal voit :

En fait :

A. **a)** Par décision du 19 mai 2011, notifiée aux parties le 10 juin 2011, la Commission de recours DECFO-SYSREM (ci-après : la Commission de recours) a rejeté le recours de la demanderesse en ce qui concerne sa collocation (I); dit que la fixation de l'échelon n'était pas de la compétence de la Commission et était transmise au Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale (ci-après : TRIPAC) (II) et rendu sa décision sans frais (III).

En droit, la Commission de recours s'est en premier lieu considérée comme incompétente pour la fixation de l'échelon. Elle a notamment relevé que si la fixation de l'échelon pour les postes ayant fait l'objet d'une transition semi-directe ou indirecte relevait de sa compétence en première instance, il y aurait ensuite recours au TRIPAC, alors que la même question concernant des postes ayant fait l'objet d'une transition directe serait jugée en première instance par le même tribunal. Aux yeux de la Commission de recours, rien ne justifiait qu'il y ait une instance de plus dans la première situation, alors que la question posée était juridiquement de même nature et entraînait les mêmes enjeux dans les trois hypothèses de transition.

Sur le fond, la Commission de recours a jugé que les critères choisis par l'autorité d'engagement pour différencier les conseillers juridiques du Service juridique et législatif (ci-après: SJL) rémunérés en niveau 13 de ceux qui bénéficient du niveau 14, fondés sur le nombre d'années au sein du service et sur la date d'obtention du brevet d'avocat, étaient objectivement adaptés à la distinction à opérer et qu'ils étaient appliqués de manière systématique, cohérente et complète. Dès lors que l'intéressée ne remplissait aucun des deux critères exigés, elle ne pouvait pas être colloquée dans le niveau 14 lors de la bascule, étant relevé qu'elle avait obtenu cette classification dans l'intervalle. La Commission de recours a aussi rejeté le grief d'inégalité de traitement soulevé par la recourante sur la base d'annonces ne mentionnant que le niveau 14 dès

lors qu'il s'agissait-là d'erreurs sans conséquences sur la collocation effective des collaborateurs engagés.

D._____ a recouru contre la décision précitée auprès du TRIPAC.

b) Par décision du 3 septembre 2012, adressée aux parties le 5 septembre suivant, le TRIPAC a rejeté le recours (I); confirmé la décision du 19 mai 2011 de la Commission de recours DECFO-SYSREM (II) et mis les frais de deuxième instance, par 500 fr., à la charge de la recourante D._____ (III).

En droit, le TRIPAC a retenu qu'il s'agissait d'un cas de transition semi-directe, ce qui n'était pas contesté. Se référant à l'art. 3 ANPS (Arrêté relatif à la mise en oeuvre de la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud du 28 novembre 2008; RSV 172.320.1), il a admis que dans les cas de transition semi-directe, il existait un lien entre le cahier des charges et le niveau de traitement, ce qui, contrairement à ce que soutenait la recourante, n'excluait pas que d'autres critères soient pris en compte. Il fallait toutefois que la fixation du traitement indépendamment du cahier des charges soit conforme à l'ordre juridique et donc que les autorités cantonales usent de critères objectifs lorsqu'elles fixent des différences de salaire et respectent les grands principes qui gouvernent l'activité administrative (égalité, proportionnalité, interdiction de l'arbitraire). Le classement différencié des conseillers juridiques selon le temps passé dans le service et selon la date d'obtention de leur brevet d'avocat reposait sur des critères objectifs et l'Etat de Vaud pouvait nourrir un intérêt légitime à mieux rémunérer ses conseillers juridiques lorsqu'ils ont travaillé plus de trois ans dans leur service ou qu'ils disposent d'un brevet d'avocat depuis plus de cinq ans. Selon une jurisprudence constante, la formation préalable, les titres obtenus et l'expérience constituent des motifs objectifs qui autorisent de battre en brèche le principe selon lequel une rémunération égale doit être réservée à un travail égal. Ainsi, l'Etat de Vaud était fondé à rémunérer ses collaborateurs de manière différenciée en fonction de leur formation et

indépendamment des tâches effectuées, cela ne constituant pas une violation du principe d'égalité de traitement ou de l'interdiction de l'arbitraire.

B. Par mémoire de recours du 5 octobre 2012 D._____ a pris les conclusions suivantes, avec suite de frais et dépens:

- I. Le recours est admis.
- II. La décision rendue le 3 septembre 2012 par le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale est annulée.
- III. L'avenant du 29 décembre 2008 à mon contrat de travail fixant ma fonction au niveau 13 est modifié en ce sens que mon niveau de fonction est fixé à 14 dès l'entrée en vigueur du système DECFO-SYSREM.
- IV. L'Etat de Vaud est condamné à me verser la différence entre le salaire auquel j'avais droit si j'avais été placée directement au niveau 14, échelon correspondant à mon expérience, au moment de la "bascule" et celui que j'ai perçu jusqu'au moment du jugement, y compris un intérêt à 5% calculé d'après une date moyenne."

Les parties ont été informées par courrier du 27 novembre 2012 que la cause serait traitée comme appel.

Par réponse du 9 janvier 2013, l'intimé, par l'intermédiaire du SJL, a conclu au rejet de l'appel.

C. La Cour d'appel civile retient les faits suivants, sur la base de la décision complétée par les pièces du dossier :

1. L'appelante D._____ est titulaire d'un brevet d'avocat depuis le 13 décembre 2005.

Du 15 juin 2005 au 19 novembre 2006, elle a travaillé en qualité de juriste auprès du Contrôle cantonal des finances du Canton de Vaud.

Depuis le 1^{er} décembre 2006, D._____ travaille au SJL, au sein du Département de l'intérieur.

2. Selon l'ancien système de rémunération, l'appelante occupait la fonction de "conseiller juridique A SJL" colloquée en classes 27-31, dont le salaire annuel maximum se situait à 148'666 fr. selon l'échelle 2008.

Selon décisions du Conseil d'Etat des 24 septembre et 19 novembre 2008, il a été arrêté que, dans le nouveau système de rémunération, le poste de "conseiller-ère juridique" correspondait à la chaîne 362 et était colloqué aux niveaux 13 et 14.

Par avenant du 29 décembre 2008, l'appelante a été informée que son contrat était modifié avec effet au 1^{er} décembre 2008 en ce sens que le libellé de son emploi-type était désormais "Conseiller-ère juridique", ce qui correspondait au numéro de chaîne 362 de la grille des fonctions, et qu'elle avait été colloquée au niveau de fonction 13, qui prévoyait un salaire annuel maximum de 146'255 fr. (échelle 2008).

3. Par écriture du 20 février 2009, l'appelante a contesté sa collocation au niveau 13 auprès de la Commission de recours en demandant d'être classée au niveau 14.

A partir du 1^{er} décembre 2009, l'appelante a été admise au niveau 14 mais a toutefois été rétrogradée de deux échelons salariaux par rapport à la situation qui était la sienne au niveau 13. Par écriture du 28 juillet 2010, elle a maintenu ses conclusions en précisant qu'elle demandait d'être colloquée au niveau 14 avec effet rétroactif et échelon correspondant. Elle a en outre produit des annonces publiées par le SJL en août 2009, janvier et juillet 2010 faisant état d'un niveau de fonction 14 pour des postes de conseillers juridiques.

Le 13 octobre 2010, l'intimé, par l'intermédiaire du SJL, a déposé des déterminations en concluant au rejet du recours. Il a exposé que trois critères avaient été établis pour déterminer si les conseillers juridiques du SJL étaient colloqués aux niveaux 13 ou 14 :

- le temps passé dans le service: au bout de trois années au sein du SJL, le conseiller juridique était considéré comme étant entièrement opérationnel et capable de traiter des dossiers importants de manière autonome;
- la date d'obtention du brevet d'avocat : lorsque le collaborateur disposait du brevet d'avocat depuis plus de cinq ans, il était considéré, que malgré une activité de moins de trois ans au sein de SJL, le collaborateur avait les capacités nécessaires pour remplir les missions décrites dans le cahier des charges;
- l'appréciation des capacités du collaborateur: à l'issue du délai de trois ans de service, un entretien d'appréciation avait lieu au cours duquel la réalisation des objectifs liés au poste et, notamment les degrés de connaissance et d'indépendance, étaient examinés.

L'appelante s'est déterminée sur cette écriture le 31 décembre 2010.

L'intimé a déposé une écriture complémentaire le 28 mars 2011 en confirmant ses conclusions et en soulevant l'incompétence de la Commission de recours s'agissant de la fixation des échelons salariaux.

L'appelante s'est à nouveau déterminée le 8 avril 2011 sans modifier ses conclusions.

Sur demande de la Commission de recours, le SJL a encore transmis le 26 avril 2011 des observations au sujet des annonces parues

pour des postes de "conseiller juridique", l'appelante se déterminant sur cette dernière écriture le 11 mai 2011.

Le 19 mai 2011, la Commission de recours a rendu sa décision.

4. Par acte du 19 juillet 2011, D._____ a recouru contre cette décision auprès du TRIPAC, concluant en substance à son annulation et à ce que l'avenant du 29 décembre 2008 à son contrat de travail fixant sa fonction au niveau 13 soit modifié en ce sens que son niveau de fonction est fixé à 14 dès l'entrée en vigueur du système DECFO-SYSREM et à ce que l'Etat de Vaud soit condamné à lui verser la différence entre le salaire auquel elle aurait eu droit si elle avait été placée directement au niveau 14, échelon correspondant à son expérience, au moment de la "bascule", et celui qu'elle avait perçu jusqu'au moment du jugement, y compris un intérêt à 5% calculé d'après une date moyenne.

Le 21 octobre 2011, l'intimé, par l'intermédiaire de la Délégation du Conseil d'Etat aux ressources humaines, a conclu, sous suite de frais, au rejet du recours déposé par D._____.

Le même jour, la Commission de recours a confirmé les motifs de sa décision du 19 mai 2011.

Le TRIPAC a tenu une audience le 23 février 2012; les parties y ont été entendues, ainsi que le témoin [...], ancien premier conseiller juridique au sein du SJL. Celui-ci a en substance déclaré que la distinction entre les niveaux 13 et 14 était avant tout fondée sur l'expérience des collaborateurs et que les dossiers étaient en principe attribués selon l'expérience des conseillers juridiques. S'agissant de l'appelante, des dossiers relativement complexes lui ont été rapidement confiés et il a estimé qu'elle était un bon élément.

En droit :

1. La décision entreprise a été rendue par le TRIPAC qui est une autorité judiciaire (art. 2 al. 1 ch. 1 let. f LOJV [Loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979, RSV 173.01]) - et non administrative - formée par des magistrats judiciaires au sens de la LOJV (art. 15 al. 4 LPers-VD [Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud du 12 novembre 2001; RSV 172.31]). Nonobstant l'application de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36) devant cette autorité (cf. infra c. 2a), la compétence de la Cour de droit administratif et public est d'emblée exclue dès lors que celle-ci ne connaît que des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par des autorités administratives lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité (art. 92 al. 1 LPA-VD par renvoi de l'art. 83 al. 1 LOJV).

2. S'agissant d'une cause soumise au droit public cantonal, le droit fédéral de procédure civile n'est pas directement applicable.

a) Selon la jurisprudence, il est admis qu'en application de l'art. 166 al. 2 CDPJ (Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010; RSV 211.02), les voies de droit de l'ancien droit sont applicables à l'encontre des jugements rendus par le TRIPAC après le 1^{er} janvier 2011 lorsque la cause a été introduite devant ce tribunal avant cette date (CREC I 22 septembre 2011/ 247 ; CREC I 29 août 2011/232). En l'espèce, la procédure a été introduite avant le 1^{er} janvier 2011 devant la Commission de recours mais le recours auprès du TRIPAC a été déposé après cette date. Il y a donc lieu de déterminer si les voies de droit du nouveau droit ou de l'ancien droit s'appliquent.

En dérogation à l'art. 405 CPC (Code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272), l'art. 166 CDPJ prévoit que les règles de compétence matérielle applicables avant l'entrée en vigueur du CDPJ demeurent applicables aux causes pendantes devant les autorités civiles ou administratives (al. 1), ainsi que celles de procédure, y compris pour la procédure de recours (al. 2). En se référant à cette disposition, l'on pourrait conclure que les voies de droit de l'ancien droit s'appliquent dès lors que la Commission de recours a été saisie avant le 1^{er} janvier 2011.

Cette solution aurait toutefois comme conséquence de traiter différemment une cause soumise au TRIPAC à la même date selon qu'elle concerne une affaire relative à une transition directe ou indirecte et se révèle dès lors insatisfaisante.

En se fondant sur la date de la saisine du TRIPAC, postérieure au 1^{er} janvier 2011, l'on doit considérer que l'art. 166 al. 2 CDPJ est inapplicable et que l'autorité de recours compétente se détermine selon le nouveau droit. Cette interprétation permet notamment de garantir que les causes introduites devant le TRIPAC à la même date bénéficient des mêmes voies de droit. A cela s'ajoute que la *ratio legis* de l'art. 166 al. 2 CDPJ était de parer aux conséquences jugées indésirables de la règle de l'art. 405 CPC, en prévoyant de laisser les règles de l'ancien droit s'appliquer à toutes les affaires pendantes lors du changement de loi qui étaient encore soumises au droit cantonal à l'avenir, ceci dans le but d'éviter les complications pratiques pouvant résulter de l'existence de moyens de recours fédéraux pour des motifs cantonaux (Exposé des motifs relatif à la réforme de la juridiction civile — Codex 2010 volet "procédure civile" et projets de lois [EMPL], mai 2009, no 187, commentaire de l'art. 163 du projet, p 81). Dans le cas d'espèce, la procédure devant le TRIPAC est régie par la LPA-VD selon l'art. 7 al. 3 DecFo (Décret relatif à la nouvelle classification des fonctions et à la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud du 25 novembre 2008; RSV 172.320), tant avant, qu'après le 1er janvier 2011 et il ne se justifie ainsi pas de d'appliquer la règle de l'art. 166 al. 2 CDPJ. Enfin, en matière administrative, (l'analogie se justifiant dès lors que la procédure devant le TRIPAC est régie par la LPA-VD), les possibilités de recours et leur régime se déterminent en fonction des règles en vigueur à la date de l'acte contesté (Moor/Fluckiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., Berne 2012, p. 186).

Vu ce qui précède, les voies de droit du nouveau droit sont applicables à l'acte déposé par D._____.

b) L'art. 16 LPers-VD renvoie aux art. 103 ss CDPJ qui prévoient que les voies de droit sont régies par le CPC à titre supplétif.

L'appel est recevable contre les décisions finales de première instance dans les causes non patrimoniales (art. 308 al. 1 CPC) ou dont la valeur litigieuse, au dernier état des conclusions, est supérieure à 10'000 fr. (art. 308 al. 2 CPC). L'art. 319 let. a CPC ouvre la voie subsidiaire du recours contre les décisions finales qui ne peuvent pas faire l'objet d'un appel.

En l'espèce, il ressort des conclusions prises par D. _____ devant le TRIPAC que la valeur litigieuse est supérieure à 10'000 fr. et qu'il y a lieu de traiter son acte en tant qu'appel.

Etant en outre interjeté en temps utile (art. 311 al. 1 CPC), par une partie qui y a intérêt (art. 59 al. 2 CPC), l'appel est recevable à la forme.

3. S'agissant de la procédure à appliquer devant le Tribunal cantonal, l'art. 7 al. 3 DecFo, dont le titre marginal est "Recours au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale", prévoit que la législation sur la procédure administrative s'applique au recours. Vu le titre de la disposition, il apparaît que l'art. 7 al. 3 DecFo s'applique uniquement au recours devant le TRIPAC et ne permet pas une application extensive de la LPA-VD à la procédure devant le Tribunal cantonal. Il y a dès lors lieu de se référer aux art. 104ss CDPJ s'agissant d'une affaire patrimoniale de droit public cantonal (art. 103 CDPJ) et d'appliquer les règles de procédure du CPC à titre supplétif.

4. a) L'appel peut être formé pour violation du droit ou pour constatation inexacte des faits (art. 310 CPC). L'autorité d'appel peut revoir l'ensemble du droit applicable, y compris les questions d'opportunité ou d'appréciation laissées par la loi à la décision du juge et doit le cas échéant appliquer le droit d'office conformément au principe

général de l'art. 57 CPC (Tappy, Les voies de droit du nouveau Code de procédure civile, JT 2010 III 134). Elle peut revoir librement la constatation des faits sur la base des preuves administrées en première instance (Tappy, op. cit., JT 2010 III 135).

b) Cela étant, dès lors que, selon l'art. 311 al. 1 CPC, l'appel doit être motivé – la motivation consistant à indiquer sur quels points et en quoi la décision attaquée violerait le droit et/ou sur quels points et en quoi les faits auraient été constatés de manière inexacte ou incomplète par le premier juge –, la cour de céans n'est pas tenue d'examiner, comme le ferait une autorité de première instance, toutes les questions juridiques qui se posent si elles ne sont pas remises en cause devant elle, ni de vérifier que tout l'état de fait retenu par le premier juge est exact et complet si seuls certains points de fait sont contestés devant elle.

c) Enfin, les faits et moyens de preuve nouveaux ne sont pris en compte que s'ils sont invoqués ou produits sans retard et ne pouvaient être invoqués ou produits devant l'autorité de première instance bien que la partie qui s'en prévaut ait fait preuve de la diligence requise, ces deux conditions étant cumulatives (art. 317 al. 1 CPC; Tappy, ibid., pp. 136-137). Il appartient à l'appelant de démontrer que ces conditions sont réalisées, de sorte que l'appel doit indiquer spécialement de tels faits et preuves nouveaux et motiver spécialement les raisons qui les rendent admissibles selon lui (cf. JT 2011 III 43 c. 2).

En l'espèce, l'appelante produit pour la première fois en deuxième instance le Rapport méthodologique du DFIRE/SPEV (Département des finances et des relations extérieures/ Service du personnel de l'Etat de Vaud) de novembre 2009. Il s'agit d'un rapport explicatif destiné à comprendre les mécanismes des normes litigieuses en appel, document qui est accessible à tout un chacun sur le site internet de l'Etat de Vaud. Il ne s'agit dès lors pas d'une pièce nouvelle à proprement parler et sa recevabilité n'est pas soumise aux conditions de l'art. 317 al. 1 CPC.

5. a) Le présent litige concerne la position de l'appelante dans le système de classification des fonctions de l'Etat de Vaud. En substance, l'intéressée reproche aux premiers juges d'avoir retenu que l'art. 3 ANPS (Arrêté relatif à la mise en œuvre de la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud du 28 novembre 2008; RSV 172.320.1) permettait la prise en compte d'autres critères que le cahier des charges pour fixer le niveau de traitement à l'intérieur d'une chaîne. Pour elle, il ne serait pas possible de tenir compte des années d'expérience ou des "années de brevet" pour déterminer si la rémunération doit être celle de la classe 13 ou de la classe 14.

b) aa) La grille des fonctions, entrée en vigueur le 1er décembre 2008, résulte de la volonté du Conseil d'Etat de mettre en place un système de classification des fonctions plus transparent, plus simple et plus équitable que le précédent. Cela ressort notamment des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la Lpers: "Le Conseil d'Etat a décidé de revoir le système actuel d'évaluation des fonctions, afin notamment de renforcer l'application du principe d'équité interne entre toutes les fonctions. Un système mieux adapté à l'évolution actuelle des métiers est à l'étude. Cette recherche de cohérence dans la classification des fonctions postule, dans la très grande majorité des cas, le rattachement d'une fonction à une seule classe de salaire, contrairement à la situation actuelle. Elle a également pour objectif de diminuer le nombre de fonctions qui dans le système actuel s'élève à plus de 1200. Une fois terminée, la nouvelle classe des fonctions permettra de définir la nouvelle échelle des salaires " (EMPL, Bulletin du Grand Conseil, séance du 4 septembre 2001, p. 2233).

bb) Le 28 novembre 2008, le Conseil d'Etat a adopté l'ANPS dont l'art. 3 a la teneur suivante:

" Art. 3 Transition vers les nouvelles fonctions

1 La transition des fonctions de l'ancien au nouveau système peut être directe, semi-directe ou indirecte :

- a. la transition est directe lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans une seule fonction de même niveau de la nouvelle grille des fonctions ;
- b. la transition est semi-directe lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans une chaîne de la nouvelle grille des fonctions. Le cahier des charges produit par l'autorité d'engagement détermine le niveau à l'intérieur de la chaîne ;
- c. la transition est indirecte lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans plusieurs chaînes de la nouvelle grille des fonctions. L'emploi-type détermine la chaîne et le cahier des charges produit par l'autorité d'engagement le niveau à l'intérieur de celle-ci.

..

cc) Selon les travaux préparatoires, la nouvelle politique salariale de l'administration poursuivait notamment les objectifs suivants : dissocier le métier pratiqué et la fonction occupée, offrir une rémunération compétitive en regard du marché de l'emploi et motiver les collaborateurs grâce à une progression salariale progressive (EMPL relatif à la nouvelle classification des fonctions et à la nouvelle politique salariale novembre 2008, no 124, p. 7). Lorsque les titulaires d'une fonction (ancienne) sont colloqués dans une chaîne de la nouvelle grille des fonctions, le cahier des charges détermine le niveau à l'intérieur de la chaîne et on parle de transition semi-directe (EMPL, *ibid*, commentaire de l'art. 2 du décret, p. 13). Dans ces cas, c'est la Commission de recours qui est compétente pour connaître des contestations liées à la bascule. Sa mission consiste à examiner des situations particulières, soit par exemple les cas de collaborateurs qui estimeraient que leur cahier des charges individuel leur permettrait de prétendre à une classification supérieure. Elle n'a pas pour vocation de réexaminer la classification arrêtée par le Conseil d'Etat (EMPL, *ibid*, commentaire des art. 5,6,7 du décret, p. 16)

dd) Le rapport explicatif DFIRE/SPEV intitulé "La nouvelle politique salariale, Du système de classification des fonctions au système de rémunération" (ci-après : le rapport) explique la manière dont la grille des fonctions a été construite et comment les postes de l'administration ont été basculés dans cette grille (http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/etat_droit/personnel_etat/

fichiers_pdf/Rapport_POLSAL_Methodo_nov2009.pdf). Il en résulte que la mission de la Commission paritaire DECFO (ci-après: COPAR) était de déterminer une méthode d'évaluation des fonctions de l'administration. Pour ce faire, la COPAR a retenu un catalogue d'indicateurs pour chaque critère principal entrant en ligne de compte pour la détermination du niveau de fonction. Ainsi, dans le critère "compétence professionnelle", les indicateurs sont la formation de base, les connaissances complémentaires, l'actualisation des connaissances, le savoir-faire, la connaissance de l'administration et les aptitudes physiques. Dans le critère "compétence personnelle", on trouve les indicateurs suivants: initiative personnelle, autonomie, flexibilité (cf. rapport p. 21). A chaque critère est associé un coefficient de pondération qui permet de cumuler des points. Une correspondance est ensuite établie avec le "niveau de fonction". Ainsi, un total entre 50.30 à 54.999 points permet d'accéder au niveau 13, un total entre 55.00 et 59.849 au niveau 14 (cf. rapport p.22). Le DFIRE précise qu'une transition semi-directe signifie qu'un emploi-type peut revêtir plusieurs niveaux de la chaîne de fonctions à laquelle il est rattaché. Seule une analyse du cahier des charges du poste concerné permet d'arrêter le choix sur le bon niveau de fonction ou de compétence (rapport, p. 46).

On peut en particulier relever ce passage du rapport selon lequel "la bascule d'un poste a consisté dans un premier temps, sur la base du cahier des charges (ou de tout autre mode de connaissance du contenu du poste), à déterminer l'emploi-type et donc la chaîne de fonctions qui pouvaient lui être rattachés. Dans un deuxième temps, la mise en regard du cahier des charges et du descriptif des fonctions, croisée avec la cohérence verticale ou interne du service et la cohérence horizontale ou transversale entre les services, a permis de déterminer le niveau a priori adéquat. La collocation du poste ainsi obtenue a ensuite été soumise à la validation du Conseil d'Etat" (rapport p. 51).

c) Selon une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa

relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique [Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., p. 128]). Aucune méthode ne doit être privilégiée et il y a lieu de faire preuve d'un "pluralisme pragmatique" (ATF 137 IV 180 c. 3.4; ATF 136 III 283 c. 2.3.1). Il s'agit cependant de rester dans l'esprit de la règle qui a finalement été adoptée.

d) De la garantie générale de l'égalité de traitement de l'art. 8 al. 1 Cst. (Constitution fédérale du 18 avril 1999; RS 101) découle l'obligation de l'employeur public de rémunérer un même travail avec un même salaire. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire, les autorités disposent d'une grande marge d'appréciation, particulièrement en ce qui concerne les questions d'organisation et de rémunération. La juridiction saisie doit observer une retenue particulière lorsqu'il s'agit non seulement de comparer deux catégories d'ayants droit mais de juger tout un système de rémunération; elle risque en effet de créer de nouvelles inégalités. La question de savoir si des activités doivent être considérées comme identiques dépend d'appréciations qui peuvent être différentes. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire et du principe de l'égalité de traitement, les autorités sont habilitées à choisir, parmi les multiples éléments pouvant entrer en considération, les critères qui doivent être considérés comme déterminants pour la rémunération des fonctionnaires. Le droit constitutionnel n'exige pas que la rémunération soit fixée uniquement selon la qualité du travail fourni, voire selon des exigences effectivement posées. Les inégalités de traitement doivent cependant être raisonnablement motivées, et donc apparaître objectivement défendables. Ainsi le Tribunal fédéral a reconnu que l'art. 8 Cst. n'était pas violé lorsque les différences de rémunération reposaient sur les motifs objectifs tels que l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les charges familiales, les qualifications, le genre et la durée de la formation requise pour le poste, le temps de travail, les horaires, le cahier des charges, l'étendue des responsabilités ou les prestations. Ceci est aussi valable dans le cadre de l'application du droit. Les autorités sont tenues, selon le principe de l'égalité de

traitement, de traiter de manière égale les situations semblables pour lesquelles les faits pertinents sont les mêmes, à moins qu'un motif objectif ne justifie un traitement différent. L'appréciation dépend d'une part de questions de fait, comme par exemple des activités qui sont exercées dans le cadre d'une certaine fonction, des exigences posées à la formation, des circonstances dans lesquelles l'activité est exercée, etc. Elle dépend d'autre part de la pondération relative qui est attribuée à ces différents éléments. Cette pondération n'est en principe pas réglée par le droit fédéral. Les autorités cantonales compétentes disposent ainsi, et pour autant que le droit cantonal applicable ne contienne pas certaines règles, d'une grande liberté d'appréciation. Le droit fédéral impose cependant des limites à cette liberté: l'appréciation ne doit pas se faire de façon arbitraire ou inégale. En d'autres termes, sont permis tous les critères de distinction objectivement soutenables (TF 8C_572/2012 du 11 janvier 2013 c. 3.4; TF 8C_991/2010 du 28 juin 2011 et réf. citées).

e) En l'espèce, il n'est pas contesté que les conseillers juridiques du SJL, comme l'appelante, ont fait l'objet d'une transition semi-directe au sens de l'art. 3 let. b ANPS lors de laquelle leurs postes ont été colloqués aux niveaux 13 et 14 de la chaîne 362 de la nouvelle grille de fonctions par décision du Conseil d'Etat des 24 septembre et 19 novembre 2008 (pièce 6, bordereau du 13 octobre 2010 produit devant la Commission de recours). Afin de mettre en oeuvre cette décision, l'intimé a établi trois critères alternatifs pour justifier le passage du niveau 13 au niveau 14 respectivement l'engagement ou la bascule d'un collaborateur dans le second niveau : tout d'abord le temps passé dans le service (plus ou moins de trois ans), ensuite la titularité du brevet d'avocat (plus ou moins de cinq ans) et enfin les capacités du collaborateur, notamment son degré de connaissances et d'indépendance.

L'appelante soutient que le texte de l'art. 3 let. b. ANPS est clair et y voit l'énoncé d'un principe général selon lequel le seul critère de fixation du niveau de traitement, à l'exception de tout autre, résiderait dans le cahier des charges du collaborateur intéressé ce qui rendrait les critères appliqués par l'intimé contraires à cette norme.

Or, il résulte des normes, travaux préparatoires et travaux explicatifs exposés ci-dessus que tel n'est pas le cas.

Tout d'abord, l'art. 3 ANPS a avant tout fonction de définir les trois catégories de transition de telle sorte que l'employé de l'administration qui n'est pas satisfait de sa nouvelle classification et de la collocation de son poste sache quelle est la voie de droit qui lui est ouverte. L'art. 3 let b ANPS a dès lors une faible portée normative. Il résulte d'ailleurs de l'exposé des motifs qu'une mauvaise prise en compte du cahier des charges n'est qu'un exemple parmi d'autres dans lequel un collaborateur pourrait estimer ne pas avoir été colloqué dans un niveau suffisamment élevé. L'art. 3 let b ANPS doit être interprété dans le contexte global de la nouvelle politique salariale qui poursuit comme objectif d'offrir une rémunération compétitive et de motiver les collaborateurs par une progression salariale. Le fait de ne tenir compte que du cahier des charges à l'exclusion de critères tel que la formation, les titres obtenus ou les années passées dans le service paraît clairement contraire à l'objectif poursuivi.

Ensuite, la décision du Conseil d'Etat de colloquer les conseillers juridiques dans deux niveaux distincts ne saurait être remise en cause par le biais d'un recours à la Commission, respectivement au TRIPAC ou devant l'autorité de céans. L'examen du dossier devant les autorités judiciaires ne peut donc porter que sur le bien fondé de l'avenant du 29 décembre 2008 par lequel l'appelante a été informée de sa nouvelle classification et de sa collocation au niveau 13. Or, comme relevé par les premiers juges, l'employeur jouit d'une grande marge d'appréciation en matière de rémunération des fonctions et conformément à la jurisprudence, le tribunal doit faire preuve d'une grande retenue s'agissant d'une contestation portant sur un système de rémunération sous peine d'opérer de nouvelles inégalités. Il n'appartient dès lors pas au magistrat saisi d'un tel recours de substituer son appréciation à celle de l'employeur mais uniquement de vérifier que le résultat du système respecte l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de

l'arbitraire. A cet égard, le fait que les conseillers juridiques bénéficiant d'une expérience moindre aient été colloqués au niveau 13 alors que les autres sont au niveau 14 ne heurte pas de manière choquante le sentiment de justice et de l'équité.

Au demeurant, si le Conseil d'Etat a décidé de colloquer les conseillers juridiques sur deux niveaux, c'est vraisemblablement parce que l'amplitude entre les indicateurs permettant de déterminer le niveau des conseillers juridiques était trop importante pour que l'on considère que tous les postes, respectivement toutes les personnes occupant ces postes, se situent au même niveau. Les critères retenus par l'intimé pour décider du niveau de ses collaborateurs au sein de la chaîne sont similaires à ceux qui ont présidé à l'élaboration des niveaux. On retrouve ainsi dans les indicateurs le savoir-faire, l'autonomie, l'initiative et les connaissances complémentaires. On voit dès lors mal que l'on puisse reprocher à l'intimé d'avoir retenu des critères similaires pour répartir ses conseillers juridiques dans les deux niveaux qui ont été arrêtés par le Conseil d'Etat. Enfin, dès lors que la décision de colloquer les conseillers juridiques sur deux niveaux avait été prise, nonobstant le fait que ces derniers disposent tous du même cahier des charges, les critères de passage de l'un à l'autre niveau ne peuvent pas être fondés sur le cahier des charges.

Le moyen est mal fondé.

6. Dans un moyen séparé, l'appelante invoque une violation du principe de parallélisme des formes.

En vertu du principe de la légalité, toute autorité est liée par ses actes aussi longtemps qu'elle ne les a pas abrogés ou modifiés. Les justiciables doivent en effet être assurés qu'elle applique à tous la même norme, et qu'il ne puisse y être dérogé que dans les cas que la norme le prévoit elle-même. Toutefois, s'il était loisible à l'autorité de revenir sur ses actes par n'importe quelle voie, le principe de la légalité risquerait d'être éludé. Aussi, conformément à la règle du parallélisme des formes,

l'autorité ne révise-t-elle valablement ses actes que selon la forme dans laquelle ils ont été adoptés (ATF 126 V 183 c. 5b; ATF 112 la 136, JT 1988 I 116; ATF 101 la 583, c. 4a; ATF 94 I 29 c.3 et réf. citées; Zen-Ruffinen, Droit Administratif, Partie générale et éléments de procédure, Neuchâtel 2011, n. 161 p.37).

Pour l'appelante, dès lors que le Conseil d'Etat n'a édicté aucune nouvelle norme élargissant les exceptions prévues à l'art. 3 let. b ANPS, l'application qui en est faite par l'intimé viole le principe exposé ci-dessus. Le moyen n'est pas indépendant de celui qui a été examiné au considérant 5 ci-dessus. Dès lors qu'il a été exposé que l'interprétation faite par l'appelante de l'art. 3 let. b ANPS est erronée, ce moyen est dénué de pertinence.

L'appel doit en conséquence être rejeté.

7. En définitive, l'appel est rejeté et le jugement confirmé.

La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., l'arrêt est rendu sans frais (art. 16 LPers-VD).

L'Etat de Vaud n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un avocat, il n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs,
la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal,
statuant à huis clos,
p r o n o n c e :

- I.** L'appel est rejeté.
- II.** Le jugement est confirmé.
- III.** L'arrêt est rendu sans frais.
- IV.** L'arrêt motivé est exécutoire.

Le président :

Le greffier :

Du 25 mars 2013

Le dispositif de l'arrêt qui précède est communiqué par écrit
aux intéressés.

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis
clos, est notifié en expédition complète, par l'envoi de photocopies, à :

- Mme D. _____,
- Service Juridique et Législatif (pour l'Etat de Vaud).

La Cour d'appel civile considère que la valeur litigieuse est de 10'515 francs.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière civile devant le Tribunal fédéral au sens des art. 72 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Dans les affaires pécuniaires, le recours en matière civile n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 15'000 fr. en matière de droit du travail et de droit du bail à loyer, à 30'000 fr. dans les autres cas, à moins que la contestation ne soulève une question juridique de principe (art. 74 LTF). Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Cet arrêt est communiqué, par l'envoi de photocopies, au :

- Tribunal de Prud'hommes de l'Administration cantonale

Le greffier :