Tribunale federale
Tribunal federal

2P.228/2004/DAC/elo
{T 0/2}

Arrêt du 10 mars 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Wurzburger, Yersin et Berthoud,
Juge suppléant.
Greffière: Mme Dupraz.

Parties
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
8. H._____,
9. I._____,
10. J._____,
11. K._____,
12. L._____,
13. M._____,
14. N._____,
15. O._____,
16. P._____,
recourants,
tous représentés par Me Jean-Charles Bornet, avocat,

contre

Conseil d'Etat du canton du Valais, Palais du Gouvernement, 1951 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, Palais de Justice, 1950 Sion 2.

Objet
Art. 8 et 49 Cst. (traitement; changement de classe),

recours de droit public contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais du 12 juillet 2004.

Faits:
A.
A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____, O._____, P._____, sont tous titulaires d'un diplôme d'ingénieur HES délivré sur la base des dispositions transitoires prévues par l'art. 26 al. 1 de l'ordonnance du 11 septembre 1996 relative à la création et à la gestion des hautes écoles spécialisées (ordonnance sur les hautes écoles spécialisées; OHES; RS 414.711) et par l'ordonnance du Département fédéral

de l'économie du 4 juillet 2000 sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée (RS 414.711.5). Ils font partie du corps enseignant des écoles professionnelles du canton du Valais et leur statut est régi par l'ordonnance valaisanne du 21 août 1991 concernant le statut et le traitement du personnel de l'enseignement professionnel (ci-après: OPEP/VS). L'art. 10 OPEP/VS, qui répartit les maîtres de l'enseignement professionnel en cinq classes, définit comme suit les quatrième et cinquième classes:
"La quatrième classe comprend:
1. les porteurs du diplôme fédéral de maître professionnel pour l'enseignement des branches de culture générale;
2. les porteurs du diplôme fédéral de maître professionnel pour l'enseignement des branches techniques;
3. les porteurs du diplôme de maître de l'enseignement secondaire du premier degré;
4. les porteurs du diplôme fédéral de maîtrise;
5. les ingénieurs ETS (article 59 de la loi fédérale sur la formation professionnelle);
6. sur proposition de l'inspecteur de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage et du directeur de l'école professionnelle, les maîtres des deuxième et troisième classes qui ont dix ans d'activité à l'école professionnelle, qui ont suivi les cours de perfectionnement exigés par la direction de l'école et qui donnent satisfaction.
La cinquième classe comprend:
1. les porteurs d'un grade universitaire (licence ou doctorat) ou d'un diplôme de l'enseignement secondaire du deuxième degré;
2. les ingénieurs et les architectes diplômés des écoles polytechniques fédérales."
Le 20 août 2003, les intéressés ont présenté au Conseil d'Etat du canton du Valais (ci-après: le Conseil d'Etat) une requête en changement de classe dans le sens d'une promotion de la quatrième à la cinquième classe, incluant une augmentation de leur traitement. Invoquant l'art. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES; RS 414.71), ils ont fait valoir que leur titre d'ingénieur HES devait être assimilé à un diplôme universitaire.

Se fondant sur le préavis négatif de la Commission valaisanne de classification du personnel enseignant, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de A._____ et consorts, par décision du 18 février 2004.
B.
Saisie d'un recours dirigé contre la décision du Conseil d'Etat du 18 février 2004, la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal) l'a rejeté, par arrêt du 12 juillet 2004. Le Tribunal cantonal a notamment retenu que l'art. 2 LHES n'imposait pas aux cantons de rémunérer de façon identique les porteurs de diplômes universitaires et les détenteurs de diplômes HES, que l'argument tiré d'une prétendue violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral n'était pas fondé et que la distinction opérée par l'art. 10 OPEP/VS ne heurtait pas le principe constitutionnel de l'égalité de traitement.
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, A._____ et quinze consorts, à savoir B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____, O._____, P._____, demandent au Tribunal fédéral, avec suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 12 juillet 2004 et de renvoyer le dossier à cette autorité "pour nouveau jugement dans le sens des considérants". Ils font essentiellement valoir la violation du principe de la primauté et du respect du droit fédéral (art. 49 Cst.) ainsi que celle du principe de l'égalité (art. 8 Cst.). Ils requièrent la production d'un dossier.

Le Tribunal cantonal a expressément renoncé à se déterminer sur le recours. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours, sous suite de frais.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 185 consid. 1 p. 188).
1.1 Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public est de nature purement cassatoire et ne peut donc tendre qu'à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 129 I 129 consid. 1.2.1 p. 131/132, 173 consid. 1.5 p. 176). La conclusion tendant au renvoi du dossier au Tribunal cantonal "pour nouveau jugement

dans le sens des considérants" est en conséquence irrecevable.
1.2 Pour le surplus, déposé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public et qui touche les recourants dans leurs intérêts juridiquement protégés, le présent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.
2.
Les recourants demandent la production de "tout son dossier" par le Tribunal cantonal.

Selon l'art. 93 al. 1 OJ, si le Tribunal fédéral ordonne un échange d'écritures, il communique le recours à l'autorité qui a pris l'arrêté ou la décision attaqués ainsi qu'à la partie adverse et à d'autres intéressés éventuels en leur impartissant un délai suffisant pour répondre et pour produire le dossier. En l'espèce, le Tribunal cantonal a envoyé son dossier dans le délai imparti. La réquisition d'instruction des recourants est dès lors sans objet.
3.
3.1 D'après l'art. 2 LHES, les hautes écoles spécialisées sont des établissements de formation de niveau universitaire. Les recourants voient dans cette disposition la consécration du principe de parité entre la formation offerte par les établissements universitaires et celle dispensée par les hautes écoles spécialisées ainsi que, par conséquent, entre les titres respectivement délivrés par ces différentes institutions. L'équivalence des formations et des diplômes constituerait du droit fédéral auquel les cantons ne sauraient déroger sans violer l'art. 49 Cst. Or, l'art. 10 OPEP/VS contreviendrait au sens et à l'esprit de l'art. 2 LHES dans la mesure où, pour une formation identique, les titulaires d'un diplôme HES ne bénéficieraient pas du même traitement que les porteurs d'un titre universitaire. Selon les recourants, même si les cantons sont compétents pour fixer la rétribution des maîtres d'enseignement professionnel, ils ne peuvent pas violer la règle de droit fédéral selon laquelle les deux formations en cause sont de même niveau hiérarchique. C'est pourtant ce que prévoirait la réglementation valaisanne réservant un traitement différent, uniquement fondé sur la nature du titre délivré, aux détenteurs de diplômes consacrant
une formation équivalente.
3.2 Selon l'art. 49 al. 1 Cst., qui a remplacé la règle déduite de l'art. 2 Disp. trans. aCst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Cela signifie que les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral (ATF 130 I 169 consid. 2.1 p. 170; 129 I 346 consid. 3.1 p. 350; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Die neue Bundesverfassung, 6e éd., Zurich/Bâle/Genève 2005, n1185 à 1187, p. 339/340). Dans les autres domaines, les cantons peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qui n'en compromettent pas la réalisation (ATF 130 I 169 consid. 2.1 p. 170; 129 I 402 consid. 2 p. 404). Les règles fédérales et cantonales ne peuvent toutefois coexister qu'en l'absence de conflit (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, n1037 et 1040, p. 367/368).
3.3 Dans son message du 30 mai 1994 relatif à la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (ci-après: le Message, in FF 1994 III 777 ss), le Conseil fédéral a souligné que l'un des buts de la transformation des écoles supérieures en hautes écoles spécialisées était de revaloriser ces filières d'études sur le plan national et international. Il s'agissait de ranger les hautes écoles spécialisées dans la catégorie des hautes écoles. Leur niveau était équivalent à celui des universités. Bien que complémentaires, les deux types d'écoles présentaient des profils différents; les différences entre ces deux catégories de hautes écoles résidaient en particulier dans la formation préliminaire des étudiants, dans la durée de l'enseignement, dans la structure de l'année scolaire et dans le statut des enseignants. Schématiquement présentée, la répartition des tâches attribuait la recherche fondamentale aux universités et la recherche appliquée aux hautes écoles spécialisées (cf. le Message, in FF 1994 III 778 et 792/793). Selon le Conseil fédéral, la différence entre les deux types de hautes écoles ressortait de l'art. 2 du projet de loi, qui conférait aux hautes écoles spécialisées le statut de haute école, et s'inscrivait en principe
dans le prolongement d'une formation professionnelle de base (cf. le Message, in FF 1994 III 803 et 856). Hiérarchiquement, les deux sortes d'écoles étaient situées sur un même niveau; les diplômes délivrés étaient d'égale valeur mais ne consacraient pas une formation identique.

Lors des débats aux Chambres fédérales, la Commission du Conseil National a proposé d'insérer expressément dans la loi le principe de l'équivalence du niveau de l'enseignement des deux types de hautes écoles, en ajoutant à l'art. 2 du projet du Conseil fédéral le texte suivant: "Les formations proposées par les hautes écoles universitaires et par les hautes écoles spécialisées sont de même valeur. (...)". Cette proposition a été adoptée

sans discussion par le Conseil National dans sa séance du 18 septembre 1995 (BO 1995 CN p. 1753/1754). Le Conseil des Etats a rejeté la référence expresse aux notions d'équivalence et d'égale valeur dans sa séance du 26 septembre 1995 (BO 1995 CE p. 908/909). Dans le cadre de l'examen de cette divergence, le Conseil National s'est rallié, dans sa séance du 3 octobre 1995, à la position du Conseil des Etats, en particulier parce que l'ancrage dans la loi de la notion d'égalité de valeur de formations de nature différente pourrait être mal comprise et faire croire que ladite notion impliquerait le même cahier des charges des enseignants ou un même salaire (cf. intervention du rapporteur Martin Bundi, BO 1995 CN p. 2049).

Le législateur fédéral a donc expressément renoncé à une formulation de la loi qui laisserait penser que le principe d'équivalence hiérarchique des formations concernées pourrait entraîner le droit à un salaire égal. Il n'a pas voulu assimiler les unes aux autres les formations des deux sortes de hautes écoles au point de prévoir que la rémunération des deux catégories de diplômés de ces écoles doive impérativement être identique, laissant ainsi la place à des réglementations cantonales opérant une distinction entre elles, en fonction de la formation différente dispensée par chacune.

Le Tribunal fédéral a confirmé que le législateur n'avait pas eu l'intention de placer sur un pied d'égalité totale les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées. La loi distinguait en effet clairement la formation des chercheurs, incombant aux universités, de celles des professionnels capables d'exploiter et d'appliquer en pratique les résultats de cette recherche, dévolue aux hautes écoles spécialisées (arrêt 2A.284/2004 du 5 octobre 2004, consid. 2.6.2).

Le Tribunal cantonal n'a donc pas violé l'art. 2 LHES en confirmant une rétribution différente, pour l'exercice d'un enseignement déterminé, aux titulaires d'un diplôme HES, d'une part, et aux détenteurs d'un diplôme universitaire, d'autre part. Le grief des recourants, tiré d'une violation de l'art. 49 Cst. s'avère ainsi infondé.
4.
4.1 Les recourants reprochent également à l'autorité intimée d'avoir violé le principe de l'égalité de traitement. Ils font valoir que les hautes écoles spécialisées et les universités sont de niveau équivalent et que la différence de nature entre les formations qu'elles dispensent ne saurait, à elle seule, justifier une différence quant aux conditions de rémunération. Selon les intéressés, les distinctions introduites par l'art. 10 OPEP/VS entre des situations égales ne sont pas justifiées par des critères objectifs et contreviennent au principe d'égalité consacré par l'art. 8 Cst. En outre, dans la fonction publique, le principe d'égalité est violé lorsqu'un travail identique n'est pas rémunéré de la même manière. Or, l'art. 10 OPEP/VS consacrerait une inégalité de traitement en réservant, pour un poste identique et une formation équivalente, une rétribution supérieure de plus de 9 % aux détenteurs d'un titre universitaire par rapport aux titulaires d'un diplôme HES.
4.2 Une décision viole le principe de l'égalité lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 129 I 113 consid. 5.1 p. 125/126 et la jurisprudence citée).

En matière de droit à l'égalité de traitement des fonctionnaires, le Tribunal fédéral fait preuve d'une certaine retenue (ATF 129 I 161 consid. 3.2 p. 165). Les autorités cantonales disposent en effet d'un large pouvoir d'appréciation, particulièrement en ce qui concerne les questions d'organisation et de rémunération (ATF 123 I 1 consid. 6b p. 8; 121 I 49 consid. 3b p. 51). Le juge constitutionnel 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; il risque en effet de créer de nouvelles inégalités s'il cherche à atteindre l'égalité en ne tenant compte que de deux catégories d'employés (ATF 123 I 1 consid. 6b p. 8; 120 Ia 329 consid. 3 p. 333).
4.3 Dans le domaine de la rémunération des fonctions publiques, le principe selon lequel une rémunération égale doit être réservée à un travail égal ne peut être battu en brèche que pour des motifs objectifs. L'autorité intimée fait valoir à cet égard que la formation des ingénieurs diplômés HES est différente de celle des porteurs d'un titre universitaire. La jurisprudence admet qu'une différence de rétribution entre deux catégories d'enseignants, motivée par des différences dans la formation préalable, n'est pas contraire au droit constitutionnel et à l'égalité

de traitement (ATF 123 I 1 consid. 6 p. 7 ss). Pour le métier d'ingénieur, si le niveau hiérarchique des diplômes délivrés par les hautes écoles spécialisées et par les écoles polytechniques fédérales est réputé équivalent, il est cependant établi que la formation qu'ils sanctionnent diffère par son genre et sa durée. Orientée vers la recherche appliquée, la formation d'une haute école spécialisée, suivie à plein temps, dure trois ans alors que les diplômes des écoles polytechniques fédérales sont délivrés après une formation dirigée davantage vers la recherche fondamentale dont la durée varie de quatre ans et demi à cinq ans et demi. La seconde formation, d'une durée
supérieure d'une fois et demie au moins, sanctionne inévitablement des études plus complètes, voire plus pointues que la première. Cette différence quantitative, voire qualitative, se vérifie en ce qui concerne les passerelles aménagées entre les deux formations. Ainsi, selon l'art. 11 al. 2 de l'ordonnance de la direction de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich du 24 mars 1998 concernant l'admission dans les filières d'études non échelonnées de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (RS 414.131.51), les porteurs d'un diplôme HES qui justifient de très bons résultats peuvent être admis dans le cinquième semestre du domaine d'études correspondant à leur diplôme seulement s'ils réussissent un examen correspondant au deuxième examen propédeutique. En outre, les ingénieurs diplômés HES admis en troisième année d'une haute école universitaire devront poursuivre leurs études pendant au moins un an et demi avant d'obtenir le titre convoité de cette haute école universitaire. L'ingénieur diplômé d'une école polytechnique bénéficiera donc, en règle générale, d'un bagage plus complet.

Pour ce qui est du respect du principe de l'égalité de traitement, la distinction fondée sur l'étendue et la nature de la formation constitue ainsi un motif objectif autorisant les autorités cantonales, dans le cadre de leur large pouvoir d'appréciation, à réserver une rétribution supérieure aux porteurs d'un diplôme qui bénéficient d'une formation plus poussée. En ce qui concerne l'étendue de cette différence de rémunération, en l'espèce de l'ordre de 9 %, elle reste dans les limites acceptables dégagées par la jurisprudence (ATF 123 I 1 consid. 6h p. 11).

C'est donc à tort que les recourants reprochent au Tribunal cantonal d'avoir violé le principe de l'égalité garanti par l'art. 8 Cst.
5.
Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recou- rants, solidairement entre eux.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, au Conseil d'Etat et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.
Lausanne, le 10 mars 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: