Tribunale federale
Tribunal federal

2P.70/2004/VIA/elo
{T 0/2}

Arrêt du 17 janvier 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président, Hungerbühler, Wurzburger, Yersin et Berthoud, Juge suppléant.
Greffier: M. Vianin.

Parties
X._____, recourant,
représenté par Me Stéphane Riand, avocat,

contre

Conseil d'Etat du canton du Valais,
Palais du Gouvernement, 1950 Sion,

Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, Palais de Justice, 1950 Sion 2.

Objet
Art. 8 Cst. (traitement; ajustement des parts d'expérience),

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 20 février 2004.

Faits:
A.
Les alinéas 2 et 3 de l'art. 4ter de la loi valaisanne du 12 novembre 1982 concernant le traitement du personnel enseignant des écoles primaires, du cycle d'orientation et des écoles secondaires du deuxième degré (ci-après: LTPE), introduits par la modification législative du 20 juin 1995, ont la teneur suivante:
"2 Par voie d'ordonnance, le Conseil d'Etat peut instituer, lors de l'engagement, des paliers d'attente entraînant une réduction du traitement fixé par les dispositions légales ordinaires de:
- 6 % la première année
- 4 % la deuxième année
- 2 % la troisième année
3 Si le marché du travail le demande, et la situation financière et économique du canton le permet, le Conseil d'Etat peut, par voie d'ordonnance, augmenter de manière adéquate le traitement fixé par le plan de classement, jusqu'à un maximum de 5 %."
L'art. 15 al. 1 de l'ordonnance d'exécution du 30 septembre 1983 de la loi précitée (ci-après: OTPE), modifié le 13 décembre 1995, prévoit que "lors de l'engagement, le traitement fixé par les dispositions légales ordinaires est réduit selon les paliers suivants:
- premier palier: 6 %
- deuxième palier: 4 %
- troisième palier: 2 %."
Ce système, dit des paliers d'attente, a été introduit pour des raisons financières; il est entré en vigueur le 1er janvier 1996 dans l'administration cantonale et à partir de l'année scolaire 1996/1997 dans l'enseignement.
Le 20 décembre 2002, le Département cantonal de l'éducation, de la culture et du sport (ci-après: le Département cantonal) a informé les enseignants que le Conseil d'Etat du canton du Valais (ci-après: le Conseil d'Etat)

avait décidé de supprimer deux paliers d'attente, celui de 94 % à partir du 1er septembre 2002 et celui de 96 % à partir du 1er septembre 2003.
B.
X._____ a été engagé le 1er septembre 1999 en qualité d'enseignant au cycle d'orientation de Y._____. Pour sa première année d'engagement, il a reçu 94 % du traitement fixé par les dispositions légales ordinaires. Pour l'année scolaire 2000/2001, il a obtenu 96 % du traitement; pour l'année scolaire 2001/2002, 98 % et, dès l'année scolaire 2002/2003, 100 %.
Le 3 mars 2003, X._____ a demandé à la Section des traitements de l'Administration cantonale des finances un réajustement de son salaire de 5 % équivalant à la suppression de deux paliers d'attente. Il estimait que ce "rattrapage" correspondait au sacrifice financier qu'il avait dû consentir, dès lors que les paliers d'attente avaient créé artificiellement une diminution salariale non justifiée entre des enseignants de même fonction exerçant une activité semblable, en fonction de la date de leur engagement.
Par décision du 11 mars 2003, le Département cantonal a rejeté cette requête au motif que le Service de l'enseignement n'avait fait qu'appliquer à l'égard de l'intéressé les dispositions légales en vigueur et valables pour tous les enseignants se trouvant dans la même situation que la sienne.
Le 9 septembre 2003, le Conseil d'Etat a rejeté le recours dirigé contre la décision précitée. Il a retenu en bref que la suppression des paliers d'attente sans compensations ne constituait pas une violation de l'art. 8 Cst. et que l'acceptation de la requête de X._____ entraînerait une atteinte au respect du budget.
C.
A l'encontre de cette décision, X._____ a formé, d'une part, le 30 septembre 2003, un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public (ci-après: le Tribunal cantonal) et, d'autre part, le 8 octobre 2003, un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral. Par ordonnance présidentielle du 17 novembre 2003, la procédure fédérale a été suspendue jusqu'à droit connu au plan cantonal.
Le 20 février 2004, le Tribunal cantonal a rejeté le recours dont il était saisi. Il a jugé en substance que la pénalisation au plan de la rétribution dont se plaignait X._____ résultait de la volonté du législateur et qu'elle ne violait pas le principe de l'égalité de traitement dans la mesure où la situation de l'intéressé et celle des enseignants engagés postérieurement à la suppression des paliers d'attente ne reposaient pas sur les mêmes conditions objectives.

D.
Agissant le 8 mars 2004 par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 20 février 2004 et de lui renvoyer le dossier pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il se plaint que la décision entreprise soit arbitraire et viole l'art. 8 Cst., qui consacre le principe de l'égalité. Son argumentation tend à démontrer qu'il devrait recevoir une rémunération supérieure, correspondant à celle d'un professeur engagé postérieurement à lui-même et pouvant bénéficier dès son engagement de la suppression des paliers d'attente.
Le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat renoncent à formuler des observations.
E.
Par décision du 8 avril 2004, le Tribunal fédéral a prononcé que le recours déposé le 8 octobre 2003 était devenu sans objet et a rayé la cause du rôle.

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 337 consid. 1 p. 339; 129 II 453 consid. 2 p. 456 et les arrêts cités).
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 la décision attaquée (ATF 129 I 129 consid. 1.2.1 p. 131/132, 173 consid. 1.5 p. 176; 128 III 50 consid. 1b p. 53 et la jurisprudence citée). 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 repose uniquement sur le droit cantonal et touche le recourant dans ses intérêts juridiquement protégés, le pré-

sent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.

2.
2.1 Le recourant ne conteste pas la faculté, pour le canton du Valais, de fixer des paliers d'attente en raison de contraintes budgétaires. Il admet qu'il puisse y avoir une inégalité de traitement au plan de la rémunération des enseignants pendant la période d'instauration des paliers, soit, pour ce qui le concerne, de 1999 à 2003. En revanche, il soutient que la décision de suppression des paliers d'attente heurte le principe de l'égalité de traitement dans la mesure où les enseignants touchés par l'introduction de ces paliers ne se voient pas attribuer les parts d'expérience correspondant à la durée de leur engagement. Il fait valoir que le législateur a certes eu la volonté, lors de l'introduction des paliers d'attente, de faire une distinction entre les enseignants déjà nommés et les enseignants à nommer après l'introduction desdits paliers, mais que son intention, lors de la suppression des paliers, était de supprimer cette distinction et de ne pas maintenir des conditions salariales différentes selon la période de nomination. Comprenant l'effort financier qui lui a été demandé de 1999 à 2003, le recourant ne requiert aucune rectification salariale pour le passé mais réclame, pour le futur, la prise en compte de ses années d'expérience. Il revendique ainsi, pour sa cinquième année d'engagement, un taux salarial de 107,5 % en lieu et place du taux de 102,5 % qui lui a été appliqué.
2.2 La protection de l'égalité (art. 8 Cst.) et celle contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) sont étroitement liées. Une décision est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but. Elle 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. L'inégalité apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 129 I 346 consid. 6 p. 357 et les arrêts cités).
En matière de droit à l'égalité de traitement des fonctionnaires, le Tribunal fédéral fait preuve d'une certaine retenue. 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 et les références citées). 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 tenant compte de deux catégories d'employés (ATF 123 I 1 consid. 6b p. 8; 120 Ia 329 consid. 3 p. 333).
3.
3.1 Le recourant admet que les contraintes budgétaires constituent des circonstances objectives pouvant autoriser un traitement différencié au plan de la rémunération des enseignants. En réalité, il conteste l'ampleur du sacrifice financier qui lui est demandé. S'il accepte que sa rétribution ait été inférieure à celle fixée par les dispositions légales ordinaires pendant la période d'instauration des paliers, il soutient qu'elle doit être rétablie lors de la suppression desdits paliers; à ce défaut, l'effort exigé de sa part et de la part des personnes engagées en même temps que lui s'étendrait bien au-delà de cette période et favoriserait indûment les enseignants engagés dès l'année 2004. Il convient donc d'examiner si le système des paliers doit produire des effets limités, comme le soutient le recourant, ou au contraire s'il entraîne des conséquences de plus longue durée, comme l'admet l'autorité intimée.
Chaque partie invoque la volonté du législateur pour justifier son point de vue. Sans se référer à des dispositions légales topiques, le Tribunal cantonal estime que la différence de rémunération entre le recourant et les enseignants nommés après la suppression des paliers d'attente résulte de la volonté même du législateur cantonal et repose sur des circonstances objectives justifiées. Pour sa part, le recourant fait valoir que si le législateur avait voulu que les enseignants nommés comme lui entre 1996 et 2003 ne puissent pas bénéficier des parts d'expérience acquises, il eût spécifié ce point dans le cadre de la législation à l'origine de la suppression des paliers d'attente.
3.2 Selon l'art. 5 al. 1 LTPE, la différence entre le traitement minimal et le traitement maximal correspond à 24 parts d'expérience dont les 14 premières sont de 2,5 % chacune et les 10 suivantes de 1 % chacune. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit que l'enseignant reçoit en principe chaque année une part d'expérience et l'alinéa 4 que les modalités d'application relatives aux parts d'expérience sont fixées dans un règlement du Conseil d'Etat.

Depuis la modification législative du 20 juin 1995, cet alinéa 4 précise que le Conseil d'Etat pourra prévoir que l'évolution des parts d'expérience ne commence qu'après épuisement des paliers d'attente. En exécution de cette disposition législative, le Conseil d'Etat a prévu, à l'art. 15bis al. 6 OTPE, que l'évolution ultérieure des parts d'expérience ne pouvait débuter que la deuxième année suivant le dernier palier d'attente. Cette réglementation a été appliquée au recourant, dont le traitement a été rétabli à 100 % lors de la première année suivant le dernier palier d'attente (année scolaire 2002/2003) et porté à 102,5 % dès la deuxième année (année scolaire 2003/2004). En prévoyant expressément la possibilité de geler l'évolution des parts d'expérience pendant la période des paliers
d'attente, le législateur a manifesté l'intention d'exiger, le cas échéant, un effort financier de longue durée et pas seulement un effort limité. Compte tenu de la situation financière du canton, le Conseil d'Etat a donc fait un plein usage des possibilités offertes par la loi pour restreindre la rémunération des enseignants. Le recourant soutient que c'est en raison d'une sensible amélioration des finances cantonales que le Conseil d'Etat a décidé de supprimer progressivement les mesures d'économie introduites et qu'il a le droit, à l'instar des professeurs engagés en 2004, de bénéficier de cette amélioration. En réalité, le système des paliers d'attente a été volontairement limité dans le temps par le législateur et le Conseil d'Etat s'est borné à appliquer la législation en vigueur qui autorisait l'instauration de restrictions budgétaires ponctuelles mais déployant leurs effets dans la durée.
3.3 Des modifications dans le plan de classement des fonctions publiques peuvent avoir pour effet que des fonctionnaires exerçant la même activité bénéficient d'une rémunération supérieure en fonction de leur engagement. Une telle conséquence est admissible, à la condition que la différence de l'attribution reste dans des limites acceptables (ATF 118 Ia 245 consid. 5d p. 258). La mesure de telles limites ne peut pas être fixée abstraitement, mais doit être établie par comparaison avec d'autres situations analogues.
3.3.1 Dans un arrêt du 19 mars 2003, le Tribunal fédéral a considéré comme admissible une différence de traitement de plus de 30 %, fondée sur une échelle de salaire liée à l'expérience et à l'ancienneté (ATF 129 I 161). Une réglementation prévoyant une classification plus favorable pour le personnel nouvellement engagé a été jugée acceptable dans la mesure où elle entraînait une différence de salaire de l'ordre de 100 fr. par mois (arrêt 2P.10/2003 du 7 juillet 2003). Tel a également été le cas d'une nouvelle classification des médecins-assistants et médecins-chefs du canton de Bâle-Ville, entraînant une réduction des salaires pouvant atteindre 21,9 % (arrêt 2P.369/1998 du 21 mars 2000, ZBl 102/2001 p. 265). De même, une diminution de salaire de 3,6 % au maximum a été considérée comme admissible pour une certaine catégorie de fonctionnaires (arrêt 2P.27/1997 du 21 octobre 1997). Enfin, le blocage de la progression des classes de traitement appliquée aux pompiers du canton de Bâle-Ville pendant 5 ans et ayant entraîné, par rapport à leurs collègues formés antérieurement, des différences de salaire variant entre 14,8 % et 17,1 %, a été admis au regard du principe de l'égalité de traitement (arrêt 2P.222/2003 du 6 février 2004).
En revanche, a été jugée anticonstitutionnelle une réglementation cantonale modifiant le régime des indemnités de résidence des policiers entraînant des différences de revenu pouvant atteindre 30'000 fr. par an pendant une durée de 7 ans (arrêt 2P.463/1996 du 16 mars 1998).
3.3.2 En l'espèce, selon les calculs établis par le recourant, la différence de salaire entre les enseignants engagés, comme lui, en 1999 et ceux engagés dès 2004 variera de 1 % à 7,5 % pendant plusieurs années. Par comparaison avec les exemples énumérés ci-dessus, cette différence peut être considérée comme acceptable, la durée de ses effets étant atténuée par la relative modicité de son ampleur.

Lorsqu'il a décidé de supprimer les paliers d'attente, le Conseil d'Etat n'a pas pris de mesures tendant à corriger pour le futur l'effet de ceux-ci, de manière à replacer les enseignants concernés dans la situation qui serait la leur si le système des paliers ne leur avait pas été appliqué. De telles mesures n'ont pas été prévues par le législateur. Cela a pour conséquence que la diminution de traitement résultant du système en question se perpétue sur une période relativement longue: même si, parvenus au terme des paliers d'attente, les enseignants concernés voient leurs parts d'expérience progresser de la même manière que leurs collègues non touchés par les mesures d'économie, un écart demeure jusqu'à ce qu'ils atteignent à leur tour le traitement maximal. Une telle situation est admissible. Dans un cas analogue où le Conseil d'Etat du canton de Zurich avait décidé, pour des raisons financières, de suspendre durant deux ans la progression dans les classes de traitement des enseignants du degré moyen, le Tribunal de céans a rejeté le point de vue des recourants selon lequel, au terme de la période de suspension, les intéressés devaient être colloqués comme ils l'auraient été en l'absence de cette mesure. Il a

estimé qu'en
principe une telle suspension avait pour effet de reporter d'autant la progression ultérieure dans les classes de traitement (arrêt 2P.153/1997 du 22 décembre 1997 consid. 5b). La situation n'est pas différente lorsque des salariés doivent renoncer à une augmentation voire accepter une diminution de leur traitement durant une certaine période: lorsque les augmentations des années ultérieures consistent en un pourcentage des salaires effectifs, ces mesures continuent de produire des effets au terme de la période en cause, puisque la base de calcul a été diminuée ou n'a pas été augmentée. Dans des cas de ce genre, replacer les intéressés dans la situation qui serait la leur en l'absence des mesures d'économie conduirait à priver celles-ci en grande partie de leur efficacité.

En raison du fait qu'ils ont été engagés durant une période de rigueur budgétaire, les enseignants concernés subissent un désavantage vis-à-vis de leurs collègues engagés avant et après eux. Selon la jurisprudence précitée, une telle situation est admissible au regard du principe de l'égalité de traitement, pour autant que les écarts de rémunération restent dans des limites acceptables, condition qui est réalisée en l'occurrence. De plus, s'agissant des enseignants engagés après eux, ceux-ci pourraient être soumis à leur tour aux paliers d'attente, si ce système devait être réintroduit. Ils se trouveraient alors traités de la même manière que les enseignants engagés à partir de l'année scolaire 1996/1997.

Les griefs de violation des principes d'égalité de traitement et de la protection contre l'arbitraire invoqués par le recourant sont en conséquence infondés.
4.
Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.
Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 159 al. 2 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 1'500 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.
Lausanne, le 17 janvier 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: