

A1 22 128

ARRÊT DU 11 AVRIL 2023

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier,

en la cause

X _____, **A** _____, recourant, représenté par Maître Valentin Descombes, avocat, 1920 Martigny

contre

HES-SO VALAIS-WALLIS, 1950 Sion 2, autorité attaquée

(fonction publique ; compétence pour connaître d'un recours contre une décision en matière d'appréciation générale et de progression salariale)

recours de droit administratif contre la décision du 7 juin 2022

Faits

A. X _____ né en 1983, travaille depuis 2008 à la HES-SO Valais-Wallis (ci-après : HES-SO). Il y occupe depuis 2016 la fonction d'adjoint scientifique B _____.

B. Durant l'année 2021, l'environnement de travail de l'intéressé a été marqué par plusieurs nouveaux défis ainsi que par l'entrée en fonction d'une nouvelle supérieure hiérarchique avec laquelle les relations de travail ont été tendues. Entre les mois de mai et de novembre 2021, un soutien individuel et collectif a été mis en place au sein de l'équipe. Le 26 octobre 2021, la direction générale de la HES-SO a prononcé un avertissement à l'égard de X _____, en raison d'un manquement au règlement sur le temps de travail.

Au terme de son entretien annuel d'évaluation pour 2021, le susnommé a reçu l'appréciation générale B, sa supérieure estimant que les objectifs qui lui avaient été fixés n'avaient pas été remplis ou ne l'avaient été que partiellement.

Les 15 et 17 décembre 2021, X _____ a demandé à la direction générale de la HES-SO de réexaminer cette évaluation, conformément à l'art. 14 al. 1 de l'ordonnance du 16 décembre 2014 concernant le traitement du personnel de la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale Valais/Wallis (OTPHes ; RS/VS 414.702).

Le 18 janvier 2022, la direction générale a confié cette tâche à un groupe de travail composé d'une responsable des ressources humaines, d'une juriste, d'une membre de la direction d'une haute école et d'un représentant de l'association du personnel de la HES-SO. Au terme de son analyse et après avoir entendu l'intéressé, le groupe de travail a rendu un rapport à l'attention de la direction générale, le 10 mai 2022, en préconisant de confirmer l'appréciation générale pour l'année 2021.

Par décision du 7 juin 2022, la direction générale de la HES-SO a confirmé l'évaluation de l'entretien annuel et maintenu l'appréciation générale B et la part d'expérience de 0 % attribuées à l'intéressé pour 2021.

C. Le 15 juillet 2022, la Chancellerie d'Etat a transmis à la Cour de céans un recours formé quatre jours plus tôt par X _____ contre la décision précitée. Celui-ci y a conclu, sous suite de frais et de dépens, principalement à la réforme de cette décision, en ce sens qu'une appréciation générale A lui est accordée ainsi qu'une part d'expérience de 2 % pour l'année 2021, subsidiairement à l'annulation de dite décision

et au renvoi de la cause à l'autorité précédente pour qu'elle rende un nouveau prononcé motivé.

Le 8 août 2022, la Chancellerie d'Etat a indiqué que X _____ avait recouru auprès du Conseil d'Etat contre deux autres décisions rendues par la HES-SO, le 4 juillet 2022, et qui concernaient respectivement la résiliation des rapports de service de l'intéressé avec effet au 31 octobre suivant et le refus de modifier un procès-verbal daté du 22 juin 2022. La Chancellerie d'Etat a précisé qu'elle commençait l'instruction de ce recours.

Le 14 septembre 2022, la HES-SO a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours du 11 juillet précédent, subsidiairement à son rejet.

X _____ a répliqué, le 14 octobre suivant.

Cette écriture a été communiquée quatre jours plus tard à la HES-SO, pour information.

Considérant en droit

1. L'affaire porte sur une décision d'appréciation générale des prestations et de progression salariale rendue à l'égard d'un collaborateur de la HES-SO pour l'année 2021. Elle suscite plusieurs questions quant à la recevabilité du recours du 11 juillet 2022, ce que le Tribunal examinera en premier lieu (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 7 al. 3 de la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

1.1 Dans sa réponse, la HES-SO expose que, selon l'art. 14 al. 1 OTPHes, la demande de réexamen formulée par l'employé à l'encontre d'un entretien d'appréciation fait l'objet d'une décision rendue « en dernière instance ». Elle indique qu'en vertu de cette disposition, la décision du 7 juin 2022 est un prononcé de dernière instance qui n'est pas susceptible d'être contesté, raison pour laquelle dite décision ne mentionne aucune voie de droit. Elle en infère que le recours du 11 juillet suivant est irrecevable.

De son côté, X _____ fonde la recevabilité de son recours sur la LPJA ainsi que sur la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110).

Il est exact que l'art. 86 al. 2 LTF oblige les cantons à instituer un tribunal comme dernière instance cantonale dans toutes les affaires sujettes au recours en matière de droit public. En matière de rapports de travail de droit public, les décisions concernant une

contestation pécuniaire peuvent faire l'objet d'un recours en matière de droit public pour autant que la valeur litigieuse excède 15 000 fr., (art. 85 al. 1 let. b LTF *a contrario*). En l'occurrence, l'affaire a trait à une contestation pécuniaire, puisque l'appréciation du travail fourni par l'employé en 2021 a une incidence directe sur sa progression salariale, laquelle a été fixée à 0 %. Calculée selon la règle de l'art. 51 al. 4 LTF, la valeur litigieuse de la cause dépasse le seuil de 15 000 fr., le recourant demandant en particulier que, pour l'année 2021, une part d'expérience de 2 % (au lieu de 0 %) lui soit accordée sur son salaire d'adjoint scientifique (classe 10 ; revenu annuel minimum de 93 711 fr. selon l'échelle des salaires figurant à l'art. A1-1 OTPHes). Il s'ensuit qu'en vertu du droit fédéral, le litige pourrait être déferé céans *ratione materiae*.

La HES-SO prétend dès lors à tort qu'il n'y a pas de voie de droit ouverte contre sa décision.

1.2 Cela étant, il convient de déterminer quelle est l'autorité compétente pour trancher ce litige. En effet, si la compétence du Tribunal cantonal en tant que juridiction cantonale de dernière instance est donnée par la LTF, la question de savoir si la décision de la HES-SO peut faire l'objet d'un recours directement auprès de la Cour de céans ou si elle doit au préalable être soumise au Conseil d'Etat, autorité administrative de recours, est à déterminer selon le droit cantonal.

1.2.1 Le recourant a adressé son recours au Conseil d'Etat, qui s'est estimé incompétent et, en application de l'art. 7 al. 3 LPJA, l'a transmis à la juridiction de céans. L'exécutif cantonal a indiqué que la compétence du Tribunal cantonal était donnée par les art. 72 LPJA et 14 al. 1 OTPHes.

Aux termes de l'art. 72 al. 1 LPJA, sous réserve de dispositions légales contraires, le Tribunal cantonal connaît des recours de droit administratif formés contre les décisions rendues en dernière instance par les autorités administratives dans les affaires administratives. L'art. 14 al. 1 OTPHes qualifie de « dernière instance » la décision rendue par la HES-SO sur une demande de réexamen relative à l'entretien annuel d'appréciation des prestations.

1.2.2 Selon l'art. 37 al. 3 de la loi du 16 novembre 2012 sur la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale Valais/Wallis (LHES-SO ; RS/VS 414.70), les recours qui ne concernent ni les résultats d'examens (al. 1), ni les missions de la HES-SO (al. 2), et qui découlent de l'application de la présente loi sont soumis en première instance au Conseil d'Etat ; la LPJA règle la procédure. A l'art. 66 OTPHes, la Conseil d'Etat a repris

textuellement cette règle, en cas de litiges dans l'interprétation et l'application de cette ordonnance.

Il ne fait pas de doute que la présente affaire s'inscrit dans le cadre de l'application de la LHES-SO et de l'OTPHes. En effet, cette loi comporte une série de dispositions relatives à son personnel (art. 22 à 25 LHES-SO) et délègue au Conseil d'Etat le soin de fixer, par voie d'ordonnance, notamment le traitement de ce personnel ; dite autorité s'est conformé à cette prescription en adoptant l'OTPHes. Il s'ensuit que ce litige doit, à teneur des art. 37 al. 3 LHESSO et 66 OTPHes, être soumis à une décision du Conseil d'Etat avant d'être déféré céans en vertu de la LTF et des dispositions usuelles de la LPJA régissant le recours de droit administratif.

On relèvera que, même lorsqu'une disposition légale expresse fait défaut, l'autorité de recours est le Conseil d'Etat (art. 43 al. 2 LPJA).

1.2.3 Dans ce contexte, déduire de l'art. 14 al. 1 OTPHes l'existence d'une voie de recours directe et spéciale devant le Tribunal cantonal revient à prendre le contrepied du système qui a été instauré par le législateur. En effet, cette interprétation que défend le Conseil d'Etat l'exonère d'une compétence que le législateur cantonal lui a pourtant déléguée dans un texte de rang supérieur. Elle revient en outre à fonder, indirectement, une compétence du Tribunal cantonal qui ne peut pas être instituée par voie d'ordonnance, mais doit être prévue dans une loi au sens formel (art. 2 al. 1 de la loi du 11 février 2009 sur l'organisation de la Justice – LOJ ; RS/VS 173.1).

Certes, on pourrait admettre qu'en adoptant cette disposition, le Conseil d'Etat a uniquement souhaité que les litiges concernant les évaluations des collaborateurs se traitent à l'interne, par le biais d'un réexamen pour lequel la direction de la HES-SO est compétente et statue « en dernière instance ». Cependant, lorsque ces évaluations ont des incidences significatives sur la rémunération des collaborateurs (ce qui est fréquemment le cas), leur contestation est susceptible d'être déférée devant le Tribunal fédéral, ce qui signifie que ceux-ci doivent de toute manière avoir la possibilité de saisir au préalable le Tribunal cantonal (cf. *supra*, consid. 1.1). Le traitement de ce type de litige par la HES-SO strictement à l'interne serait donc contraire au droit fédéral de procédure et à la garantie de l'accès au juge (art. 29a de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. ; RS 101).

Enfin, matériellement, on voit mal quels motifs justifieraient de priver ce type de litiges d'un examen par la dernière autorité administrative cantonale instituée de manière ordinaire par la LHES-SO. En matière administrative, la procédure valaisanne connaît,

en règle générale, un système de double instance. Le Tribunal relève d'ailleurs que, pour les contestations relatives au statut du personnel de la HES-SO et à leurs rapports de travail, la compétence du Conseil d'Etat, préalable à celle du Tribunal cantonal, est expressément prévue à l'art. 53 de l'ordonnance du 16 décembre 2014 concernant le statut du personnel de la HES-SO (OSPHes ; RS/VS 414.701). En suivant l'opinion défendue par l'exécutif cantonal, le personnel de la HES-SO disposerait de voies de droit différentes selon que la décision contestée porte sur des rapports de service ou sur une appréciation des prestations. Le cas d'espèce illustre cette situation peu cohérente. En effet, le recourant verrait son litige relatif à l'appréciation annuelle de 2021 et les incidences salariales qui en découlent être traitées par le Tribunal cantonal, tandis que son recours contestant la résiliation des rapports de service, décidée quelques mois plus tard par la HES-SO, serait en instruction devant le Conseil d'Etat. D'un point de vue purement pratique, la solution défendue par l'exécutif cantonal compliquerait donc la procédure et contraindrait l'autorité et la juridiction administratives à coordonner leurs décisions.

1.3 Sur le vu de ce qui précède, le Tribunal retient que l'autorité compétente pour traiter le recours du 11 juillet 2022 est le Conseil d'Etat.

2.1 En corollaire, le Tribunal doit constater son incompétence pour connaître du litige en l'état par la voie du recours de droit administratif et transmettre la cause au Conseil d'Etat comme objet de sa compétence (art. 7 al. 3 LPJA).

2.2 Il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 2 et 4 LPJA), ni alloué de dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). L'avance de 1 500 fr. versée par le recourant lui sera restituée.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Il est constaté l'incompétence du Tribunal cantonal pour statuer sur le recours du 11 juillet 2022.
2. L'affaire est transmise au Conseil d'Etat comme objet de sa compétence.
3. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Valentin Descombes, avocat à Martigny, pour le recourant, à la HES-SO, par son directeur M. François Seppey, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 11 avril 2023.