

Fonction publique Beamtenrecht

TCVS A1 05 39

*ACDP du 17 juin 2005, Syndicat de la police de sûreté valaisanne et consorts
c. Conseil d'Etat*

Prétentions salariales; recevabilité du recours; rétroactivité d'une loi au sens matériel

- Un décompte de salaire peut renfermer une décision attaquable par la voie du recours de droit administratif (consid. 1 a-b).
- Qualité pour agir d'une association (consid. 1c).
- Lorsque le Grand Conseil décide, en adoptant le budget annuel, la suppression de la prise en charge par l'Etat d'une prime d'assurance accident non professionnel en faveur du personnel, cette mesure d'économie peut être appliquée dès le 1^{er} janvier suivant, pourvu que les modifications législatives destinées à modifier les textes prévoyant cette prestation soient entreprises à bref délai et entrent rapidement en vigueur (consid. 3).

- Dans le cas particulier, la clause de rétroactivité accompagnant les dispositions nouvelles correspond aux exigences constitutionnelles (consid. 4).
- Remise des frais aux recourants, compte tenu de l'irrégularité initiale de la suppression litigieuse (art. 89 al. 2 LPJA; consid. 5).

Lohnansprüche; Zulässigkeit der Beschwerde; materiellrechtliche Rückwirkung eines Gesetzes

- Eine Lohnabrechnung kann eine mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbare Verfügung enthalten (E. 1a-b).
- Beschwerdelegitimation eines Verbands (E. 1c)
- Beschliesst der Grosse Rat bei der Annahme des Jahresbudgets, die vom Staat für seine Angestellten übernommene Versicherungsprämie für Nichtberufsunfall aufzuheben, kann diese Sparmassnahme ab dem 01. Januar des folgenden Jahres zur Anwendung kommen, sofern die hierfür erforderlichen Änderungen der diese Leistung vorsehenden gesetzlichen Bestimmungen innert kurzer Zeit erfolgen und schnell in Kraft treten (E. 3).
- Im hier zu beurteilenden Fall erfüllt die mit den neuen Bestimmungen verbundene Rückwirkungsklausel die verfassungsmässigen Voraussetzungen (E. 4).
- Auferlegung der Kosten an die Beschwerdeführer unter Berücksichtigung der ursprünglichen Widerrechtlichkeit der umstrittenen Aufhebung (Art. 89 Abs. 2 VVRG; E. 5).

Faits

A. Le 1^{er} septembre 2004, le Conseil d'Etat a décidé, notamment, de renoncer au versement de la participation de l'Etat aux cotisations de l'assurance accident non professionnel pour l'ensemble de la fonction publique.

S'agissant de la police cantonale, l'article 33 alinéa 3 de l'ordonnance du 1^{er} octobre 1986 de la loi sur la police cantonale (OLPC; RS/VS 550.100) prévoyait que l'Etat prenait à sa charge les 40 % des primes annuelles de l'assurance accident non professionnel.

Le 28 janvier 2005, le Département des finances, de l'agriculture et des affaires extérieures (DFAE) a adressé à tous les agents de la fonction publique une circulaire d'informations dans laquelle on pouvait lire le passage suivant : «les primes pour l'assurance accident non professionnel seront entièrement à votre charge. L'employeur ayant l'obligation d'assurer son personnel travaillant plus de 8 heures hebdomadaires contre les risques d'accident non professionnel, vous n'avez pas besoin de conclure une assurance privée en la matière». A la même date, X. et quatre autres fonctionnaires ont reçu un décompte de salaire daté du 25 janvier 2005 dans lequel était retenu le montant de la prime concernant les accidents non professionnels.

B. Le 18 février 2005, le Syndicat de la police de sûreté valaisanne (SPSV), auquel appartiennent les personnes nommées ci-dessus, a, ainsi que lesdites personnes, formé un recours concluant au maintien de la prise en charge des 40 % des primes de l'assurance accident non professionnel par l'Etat et à la suppression des retenues de salaire concernant cet objet sur le décompte de salaire dès le mois de janvier 2005. Ils demandent, en outre, des dépens et la mise des frais à la charge de l'Etat. A l'appui de ces conclusions, ils estiment que le Conseil d'Etat ne pouvait pas, sans modifier l'ordonnance susmentionnée, mettre totalement à leur charge la prime d'assurance litigieuse. Cette modification devait, en outre, être soumise à l'approbation du Grand Conseil sur la base de l'article 8 de la loi du 20 janvier 1953 sur la police cantonale (LPC).

Dans sa détermination du 23 mars 2005, le Conseil d'Etat a mis en doute la recevabilité des recours dirigés contre un décompte de salaire. Pour le surplus, il a informé le Tribunal qu'il avait abrogé, le 23 mars 2005, l'alinéa 3 de l'article 33 OLPC avec effet au 1^{er} janvier 2005 et que cette modification serait soumise à l'approbation du Grand Conseil lors de la session de mai 2005.

Le 20 avril 2005, les recourants ont répliqué et ont maintenu leurs conclusions.

Le Grand Conseil a approuvé la modification de l'OLPC, le 11 mai 2005, décision publiée au Bulletin officiel du 20 mai 2005 (page 1081).

Droit

1. a) De manière générale, les questions de traitement des fonctionnaires relèvent du Conseil d'Etat d'après l'article 2 ss de la loi du 12 novembre 1982 fixant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais (LTFE; RS/VS 172.4) et les décisions qu'il porte à cet égard ne tombent pas sous le coup de la clause d'exclusion prévue par l'article 75 lettre g de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA - RS/VS 172.6), dès lors qu'il s'agit d'un litige de nature pécuniaire découlant des rapports de service et constituant une prétention civile (ACDP B. du 20 février 2004, consid. 1a).

b) L'information du 28 janvier 2005 et les décomptes de salaire de janvier 2005 n'ont pas l'apparence de décisions écrites, faute notamment de se désigner comme telles (art. 29 al.1 LPJA). Toutefois, les recourants n'ont eu connaissance de la mesure contestée, adoptée par le Conseil d'Etat le 1^{er} septembre 2004 et approuvée glo-

bablement par le Grand Conseil le 11 novembre suivant, qu'à la réception de cette information et de ce décompte. Du moment qu'il n'est pas nécessaire que toute intervention étatique prenne la forme d'une décision (ATF 128 II 163 consid. 3a), ce détail n'a guère d'importance: il est certain que la suppression d'un droit par des actes individuels de ce genre est, matériellement, une décision au sens de l'article 5 alinéa 1 let. a LPJA qui est de plus, en l'espèce, de dernière instance (art. 72 LPJA).

c) Le SPSV est une association dont le but est la sauvegarde et la promotion des intérêts de ses membres (art. 3).

Selon une jurisprudence constante, une association peut se voir reconnaître la qualité pour recourir par la voie du recours de droit administratif sans être elle-même touchée par la décision attaquée, pour autant qu'elle ait comme but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun des membres ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (B. Bovay, Procédure administrative, p. 492; RVJ 2005, p. 66 et les références citées).

La qualité pour agir du SPSV aux côtés de ses membres recourants ne fait dès lors aucun doute; le recours a été transmis à juste titre à la Cour de droit public (art. 80 al. 1 let. a-c, 44 al.1, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière et de l'examiner d'office selon la législation en vigueur à la date de l'arrêt (art. 79 al. 2 LPJA), celle-ci étant également déterminante pour l'établissement des faits pertinents (ATAC V. du 16 novembre 1988, consid. 2a; dans le même sens A. Grisel, *Traité de droit administratif*, vol.II, page 932; A. Kölz/I. Häner, *Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren des Bundes*, p. 33).

2. a) Les rapports de service des fonctionnaires sont régis par la législation en vigueur et se transforment au fur et à mesure qu'elle évolue. Dès lors, en principe, les droits des fonctionnaires contre l'Etat sont susceptibles d'être modifiés par le législateur, peu importe qu'ils tendent au paiement du traitement, d'indemnités ou d'une pension (A. Grisel, *op. cit.*, p. 593). La Cour de céans s'en tient à ces principes généralement admis en Suisse (RVJ 2002, page 98 et les références citées; ACDP B. du 3 décembre 1993, consid. 2b). Pour l'essentiel, les prétentions des fonctionnaires y sont réglées par des lois et des ordonnances qui peuvent être révisées en tout temps, à moins que la

Constitution n'y fasse obstacle. Or, aucune norme constitutionnelle n'est violée par la collectivité publique qui adapte les textes applicables aux circonstances changeantes (ATF 106 la 466 ss).

b) En règle générale s'appliquent aux faits dont les conséquences juridiques sont en cause les normes en vigueur au moment où ces faits se produisent. Le nouveau droit ne s'applique pas aux faits antérieurs à sa mise en vigueur - la rétroactivité n'est admise qu'exceptionnellement - et ne sort évidemment pas d'effets juridiques avant d'entrer en vigueur. D'autre part, le droit abrogé cesse de s'appliquer aux faits qui se produisent après son abrogation. Ainsi, à un fait qui fait naître au bénéfice de l'administré une prétention à indemnité, on applique le droit en vigueur au moment où le fait s'est produit (P. Moor, Droit administratif, vol I 2^e éd., p. 170 et 171).

c) Aujourd'hui, l'OLPC est donc applicable dans sa teneur du 23 mars 2005, soit avec l'entrée en vigueur rétroactivement fixée au 1^{er} janvier 2005.

3. a) Au fond, les recourants ne contestent pas la possibilité pour l'Etat de procéder à la mesure d'économie contestée s'appliquant à l'ensemble du personnel de l'Etat. Ils font remarquer, les concernant, la portée de l'article 33 alinéa 3 OLPC qui leur garantit la prestation étatique qui leur a été retirée sans modification de l'ordonnance, ni approbation par le Grand Conseil, ce qui était exact lors du dépôt du recours.

b) On concédera aux recourants que tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil méconnaissaient à l'époque cette disposition spécifique concernant la police cantonale. Ultérieurement, le Conseil d'Etat a toutefois procédé comme il l'indiquait dans sa réponse: il a ainsi abrogé l'alinéa 3 de l'article 33 OLPC le 23 mars 2005, adressé son message le 6 avril 2005 et le Grand Conseil a approuvé le texte le 11 mai 2005, y compris pour ce qui a trait à l'effet rétroactif au 1^{er} janvier 2005, suivant en cela le rapport favorable établi par sa Commission des finances le 13 avril 2005.

Au terme de cette procédure l'OLPC est tout à fait conforme au système juridique valaisan puisqu'elle a été édictée par l'organe qui bénéficiait de la délégation utile (art. 57 al. 2 Cst/cant., 89 al.1 LOCRP, 8 let. c LPC), qu'elle a été soumise à l'approbation voulue par le législateur (art. 89 al. 2 LOCRP), obtenant ainsi l'effet constitutif attaché à

cette opération (M.-C. Pont Veuthey, *Le pouvoir législatif dans le canton du Valais*, p. 433), sans que le point II de l'ordonnance qui pose le principe de l'entrée en vigueur rétroactive n'y fasse exception (art. 58 al. 1 Cst/cant.). La suppression, dès fin janvier 2005, de la prise en charge du 40% de la cotisation à l'assurance accident non professionnel des membres de la police cantonale repose donc désormais sur une base légale suffisante.

4.a) Reste à examiner la question de la rétroactivité que les recourants ont contestée dans leur détermination du 20 avril 2005.

Ainsi que le note la doctrine, la rétroactivité est admissible pour autant que soient réunies cinq conditions cumulatives, à savoir l'existence d'un intérêt public suffisamment important, l'existence d'une base légale, une durée pas trop importante, l'absence d'inégalités choquantes qui en résulteraient et l'absence d'atteinte à des droits acquis (P. Moor, *op cit.*, p. 179 et 180).

b) Sur le premier point, la décision est d'intérêt public dans la mesure où le Grand Conseil a adopté, le 11 novembre 2004, un budget pour l'année 2005 qui inclut une économie de l'ordre de 2 millions de francs par la suppression de la participation de l'Etat aux cotisations de l'assurance accident non professionnel, tel que retenu par le Conseil d'Etat le 1^{er} septembre 2004 pour l'ensemble de la fonction publique, en accord avec la réduction des dépenses de fonctionnement réclamée par la Commission des mesures structurelles (BSGC juin 2004, p. 395): l'objectif de stabilisation de la masse salariale est évidemment important et la mesure indispensable pour répondre aux injonctions du Pouvoir législatif. De plus, la base légale expresse a été mise sur pied conformément aux exigences du droit valaisan, avec une limitation dans le temps strictement égale à la nécessité d'éviter une inégalité choquante entre tous les agents de la fonction publique cantonale: la situation est à cet égard analogue à celle qu'a jugée le Tribunal fédéral dans l'arrêt publié aux ATF 119 Ia 258 que citent les recourants. La rétroactivité confirmée dans la décision d'approbation du Grand Conseil ne porte enfin pas atteinte aux droits acquis des recourants, car le législateur est libre d'apporter des modifications aux prétentions pécuniaires des fonctionnaires (ATF 118 Ia 255, consid. 5b).

En tout état de cause, après l'approbation de la modification de l'article 33 alinéa 3 OLPC, la situation des agents de la police cantonale n'est pas différente de celle des autres membres de la fonction

publique: tel qu'appliqué à fin janvier 2005, ce texte ne porte dès lors pas atteinte dans le cas particulier au principe de la non-rétroactivité des lois.

5. Il suit que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 LPJA).

Selon l'article 89 alinéa 1 LPJA, les frais devraient être mis solidairement à la charge des recourants. Toutefois, le recours ayant été provoqué par l'inadvertance manifeste relative à l'article 33 alinéa 3 OLPC, il y a lieu de faire application de l'article 89 alinéa 2 LPJA qui permet de remettre les frais dans des cas exceptionnels (...).