

A1 14 279

ARRÊT DU 31 OCTOBRE 2014

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

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Patrizia Pochon, greffière ad hoc

en la cause

X_____, recourante, représentée par Maître A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée

(augmentation initiale du traitement)

nouvel arrêt contre la décision du 20 février 2013

Faits

A. En 1999, X_____ a suivi l'école de police et a été assermentée fin décembre de la même année au grade provisoire de gendarme, avant d'être nommée définitivement, le 6 décembre 2000. L'échelle des salaires de l'année 2000 de l'administration cantonale, établie par le Département des finances et de l'économie, prévoyait un palier d'attente réduisant le salaire d'entrée en fonction (salaire de base et augmentation initiale) des nouveaux collaborateurs de 6 % pour les classes de salaire se situant entre A1 - 21. Par ailleurs, ledit document prévoyait que l'activité antérieure d'un nouveau collaborateur devait être prise en compte à hauteur de 2 % par an si celle-ci était identique ou analogue ; 1 % par an si elle était partiellement comparable ; 0,5 % par an si elle était sans rapport. Lors de sa nomination, X_____ a été colloquée en classe 18 et soumise dès lors à un palier d'attente de 6 %. Il n'a pas été tenu compte, lors du calcul de son traitement, de son activité antérieure de secrétaire, exercée de 1994 à 1998, au B_____, à C_____.

Dès 2003, X_____ a demandé à ce que des parts d'expérience relatives aux quatre années durant lesquelles elle avait travaillé comme employée de commerce dans ce garage soient prises en compte dans son traitement initial, à hauteur de 1 % par an, en raison du fait que l'activité d'employée de commerce présenterait d'importantes similitudes avec le travail de gendarme, plus particulièrement dans la rédaction de procès-verbaux, plaintes ou rapports, ainsi que dans l'importance de la maîtrise des outils informatiques.

Dans un courriel électronique daté du 26 mai 2010, son collègue, D_____ a confirmé que son activité antérieure au sein de la police cantonale de E_____ avait été comptabilisée à raison de 2 % par an. Néanmoins, il a expressément indiqué qu'« [i]ls n'ont toutefois pas tenu compte de l'EA [école d'aspirants] E_____ mais seulement des activités depuis l'assermentation ».

Une requête de X_____ visant à obtenir exceptionnellement 4 % d'augmentation dès le 28 juillet 2010, sans effet rétroactif, n'a pas eu de suite.

B. Le 30 novembre 2012, X_____ fut promue au grade de sergent, avec effet au 1^{er} janvier 2013. Dès ce moment, elle réitéra, le 28 décembre 2012, ses griefs relatifs à l'absence d'augmentation initiale de traitement à laquelle elle prétendait avoir droit depuis son engagement, en 1999. Le 20 février 2013, le Conseil d'Etat a refusé d'entrer en matière sur la demande de X_____, en estimant que la question de

l'attribution d'une augmentation initiale au sens de l'article 12 de l'ordonnance du 20 décembre 1995 concernant le traitement des membres du corps de la police cantonale (OTMPC ; RS/VS 550.110) avait été traitée dans la décision, en force, d'engagement de l'intéressée prise en 1999. Une modification de cet élément nécessitait celle du prononcé initial ; les conditions d'une telle modification sur la base des articles 32 et 33 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) n'étaient pas réunies ; enfin, les prétentions de la requérante étaient pour l'essentiel prescrites. A l'encontre de cette décision, X_____ a recouru, le 25 mars 2013, au Tribunal fédéral qui a déclaré le recours irrecevable, faute de s'en prendre à un jugement rendu par une autorité judiciaire supérieure (art. 86 al. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - LTF ; RS 173.110), raison pour laquelle la cause a été transmise à la Cour cantonale (arrêt 8C_240/2013 du 14 mai 2013).

C. L'arrêt de rejet que la Cour porta dans cette affaire le 9 août 2013 (ACDP A1 13 266) fut partiellement annulé sur recours par le Tribunal fédéral le 30 juillet 2014 (arrêt 8C_639/2013). La Cour cantonale avait considéré en particulier que le prononcé attaqué était un refus d'entrer en matière et qu'elle ne devait ainsi revoir la cause que sous l'aspect de la recevabilité, à l'exclusion du fond de l'affaire. En outre, elle avait laissé indécise la question de savoir si les conditions d'engagement de la recourante étaient irrégulières ou non en relevant que, même si tel avait été le cas, l'intérêt public à une application correcte du droit objectif ne pouvait l'emporter en raison du fait que la recourante avait été informée personnellement, peu de temps après sa nomination, par le biais d'une fiche de salaire détaillant notamment les parts d'expériences prises en considération et le taux de palier d'attente, des modalités de calcul de son traitement et qu'il lui appartenait dès lors, dans le respect du principe de la bonne foi, de faire part, sans retard, d'éventuelles interrogations ou doléances à ce sujet, ce qui n'a pas été le cas. En outre, la Cour a retenu que le principe de la sécurité du droit s'opposait également à ce que des modalités fixant la base des rapports de service soient modifiées des années plus tard. Au surplus, elle a écarté la violation de l'égalité de traitement estimant que le cas D_____ n'était pas un élément suffisant permettant, dix ans plus tard, d'assimiler la situation de l'intéressée à celle de son collègue pour des motifs d'égalité de traitement, soulignant en particulier que ce cas avait fait l'objet d'un examen isolé débouchant sur une solution particulière et que les demandes des autres candidats avaient suivi le même sort que celui de la recourante. La juridiction fédérale a partagé, sur ce dernier point, l'opinion de la Cour en écartant ce grief.

Néanmoins, s'agissant du respect du principe de la bonne foi et de la sécurité du droit, la juridiction fédérale a retenu que l'acceptation par la recourante de son traitement initial ne saurait s'interpréter comme une renonciation par actes concluants à des prétentions de salaire plus élevées et que la Cour ne pouvait ainsi retenir l'existence d'un abus de droit, respectivement d'un comportement contraire aux règles de la bonne foi, au motif que l'intéressée aurait tardé à faire valoir ses prétentions. Le Tribunal fédéral en déduisit qu'il était arbitraire de refuser d'entrer en matière pour ce motif, raison pour laquelle il annula le jugement attaqué et renvoya la cause pour examen du bien-fondé des prétentions invoquées par X_____, étant précisé que l'arrêt de renvoi ne préjugait pas de l'appréciation qui pourrait être faite sur le fond et, le cas échéant, sur les effets dans le temps d'une éventuelle augmentation, ainsi que sur la question de la prescription (consid. 7.3 de l'arrêt).

Considérant en droit

1.1 Au regard des considérants de l'arrêt fédéral de renvoi, le recours est recevable (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

1.2 En vertu de l'article 61 LTF, les arrêts du Tribunal fédéral acquièrent force de chose jugée le jour où ils sont prononcés. Dans le cas d'un arrêt de renvoi, l'autorité à laquelle la cause est renvoyée doit s'en tenir aux motifs de l'arrêt du Tribunal fédéral (ATF 135 III 334 consid. 2 ; arrêt 5A_139/2013 du 31 juillet 2013 consid. 5.1 ; v. aussi J.-M. Frésard, in B. Corboz/A. Wurzbürger/P. Ferrari/J.-M. Frésard/F. Aubry Girardin, Commentaire de la LTF, 2^e éd, n. 16 ad art. 61 LTF).

En l'espèce, le Tribunal fédéral a renvoyé la cause à la Cour de céans pour que celle-ci examine le bien-fondé des prétentions de la recourante, estimant que la Cour disposait du même pouvoir d'examen que la première instance et qu'elle pouvait ainsi se substituer à elle. Partant, le Tribunal est lié par cette considération du Tribunal fédéral et d'une manière plus générale, par les faits tels que retenus par l'arrêt de renvoi.

2.1 La recourante reproche à l'autorité attaquée d'avoir violé le principe d'égalité en traitant autrement sa situation salariale que celle de D_____, en particulier, en refusant de prendre en compte son activité antérieure de secrétaire, sous la forme de parts d'expérience.

Selon la jurisprudence, le principe de l'égalité de traitement, tel qu'il est ancré à l'article 8 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), interdit de faire des distinctions qu'aucun fait important ne justifie, ou de soumettre à un régime identique des situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes et de nature à rendre nécessaire un traitement différent (ATF 137 V 121 consid. 5.3 ; 135 II 78 consid. 2.4 ; T. Tanquerel, Manuel de droit administratif, n. 597 ; v. aussi A. Grisel, Traité de droit administratif, Vol. I, p. 358 ss). Lorsque le ou les précédents invoqués sont différents de la situation dans laquelle se trouve le recourant, ce grief est d'emblée mal fondé (ACDP A1 03 60 du 25 juillet 2003 consid. 5b).

En matière salariale, le principe de l'égalité de traitement est violé lorsque, dans un rapport de travail de droit public, un travail de même valeur est rémunéré de manière inégale. 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 vaudront pour la rémunération des fonctionnaires. Le droit constitutionnel n'exige pas que la rémunération soit uniquement fonction de la qualité du travail fourni, ou des exigences posées. Les inégalités de traitement doivent cependant être raisonnablement motivées, et donc apparaître objectivement défendables. Ainsi, le Tribunal fédéral a-t-il reconnu que l'article 8 Cst. n'était pas violé lorsque les différences de rémunération reposaient sur des motifs objectifs tels que l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les charges familiales, les qualifications, le type et la durée de la formation, les horaires, les performances, les attributions ou les responsabilités endossées. Ceci est aussi valable dans le cadre de l'application du droit : les autorités sont tenues, selon ce principe d'égalité, 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 (ATF 139 I 161 consid. 5.3.1 et les références ; 131 I 105 consid. 3.1 ; arrêt 4A_261/2011 du 24 août 2011 consid. 3.2 ; v. aussi ACDP A1 12 27 du 20 décembre 2012 consid. 5.1.2 ; A1 96 56 du 24 juin 1996 consid. 3a ; R. Wyler / B. Heinzer, Droit du travail, 3^e éd., p. 183 ss).

Contrairement à ce qui prévaut dans le domaine de la garantie de rémunération égale des hommes et des femmes (art. 8 al. 3 Cst. et 3 de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité - LEg, RS 151.1), l'interdiction de l'inégalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) ne confère pas de droit direct de niveau fédéral au paiement rétroactif d'une rémunération égale ; la seule exigence possible sur la base de la Constitution est l'élimination de la situation inégale de manière appropriée et dans un délai raisonnable. Pour déterminer ce qui respecte un tel délai, il est admis de prendre en considération, dès lors

que cela se justifie, le moment où l'intéressé s'est opposé pour la première fois à l'inégalité de traitement dont il se plaint. Il n'est ainsi pas insoutenable de corriger une situation inégalitaire avec effet seulement depuis le moment où l'intéressé a déposé une demande en justice dans ce but (ATF 131 I 105 consid. 3.7). Dans ce contexte, le simple fait d'attendre avant de faire valoir son droit ne constitue pas encore un abus de droit (ATF 138 I 232 consid. 6.4).

2.2 En l'espèce, force est de constater qu'il n'existe aucune discrimination entre les sexes. Tant la recourante que son collègue D_____ ont bénéficié du même salaire de base, vu qu'ils ont été affectés à la classe 18. L'activité antérieure de D_____, qui avait travaillé pour la police cantonale E_____, ne saurait être assimilée à celle de la recourante, secrétaire dans un garage. Quoiqu'il en soit, il ressort des pièces au dossier que s'agissant du cas D_____, il n'a pas été tenu compte de l'expérience acquise antérieurement et pendant l'école d'aspirants, attendu que D_____ indique, expressément, que seule l'activité professionnelle exercée depuis son assermentation a été prise en considération. De surcroît, la recourante n'a ni allégué, ni démontré que d'autres collègues de la police cantonale, arguant d'une expérience professionnelle antérieure d'un corps de police, auraient bénéficié à ce titre de parts d'expérience. Il appert ainsi que le grief tiré de l'égalité de traitement est infondé. Au surplus, il est renvoyé au considérant 6.2 de l'arrêt 8C_639/2013.

3.1 Dans un second grief, la recourante argue de la violation de l'article 12 alinéa 4 OTMPC.

En vertu de l'article 8 let. c de la loi du 20 janvier 1953 sur la police cantonale (LPC ; RS/VS 550.1), le Conseil d'Etat fixe notamment, par voie d'ordonnance, le traitement.

L'article 12 alinéa 4 OTMPC dispose que, pour le policier nouvellement nommé qui bénéficie d'une expérience professionnelle ou autre déjà acquise, le Conseil d'Etat fixe l'augmentation initiale, compte tenu de la nature et de la durée de l'activité antérieure.

L'interprétation d'une règle de droit consiste à en déterminer le sens. Si la lecture de cette règle conduit à un résultat univoque, c'est-à-dire s'il n'y a aucune ambiguïté dans les termes utilisés et que le sens de la norme est clair, on ne peut s'en écarter, sous peine de tomber dans l'arbitraire. Il ne peut en aller différemment que lorsque ce sens littéral ne peut être raisonnablement celui qui a été voulu par le législateur, dont l'intention réelle se révèle alors par l'emploi d'autres méthodes (ATF 137 V 13 consid. 5.1 ; ACDP A1 99 9 du 16 avril 1999 consid. 2a ; P. Moor / A. Flückiger / V. Martenet, Droit administratif, Vol. I, 3^e éd., p. 127 ss ; A. Grisel, op. cit., p. 124). En

d'autres termes, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 137 V 114 consid. 4.3.1 ; 137 V 13 consid. 5.1 ; v. aussi T. Tanquerel, op. cit., n. 429).

3.2 En l'occurrence, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'article 12 alinéa 4 OTMPC dont la teneur est claire. Elle prévoit en effet, sans ambiguïté aucune, la prise en considération d'une expérience professionnelle antérieure compte tenu de la nature et de la durée de ladite activité. Le principe ne nécessite donc aucune interprétation et doit être appliqué tel quel. Il en va différemment s'agissant du taux de l'augmentation initiale qu'il convient de retenir. Sur ce point, tant la norme précitée que la fiche d'échelle des traitements n'énumèrent que des critères généraux (prise en compte de la « nature et de la durée de l'activité antérieure » ; 2 % par an si celle-ci était identique ou analogue ; 1 % par an si elle était partiellement comparable ; 0,5 % par an si elle était sans rapport activité), sans pour autant prévoir une liste d'activités qui entreraient dans l'une ou l'autre des catégories.

La recourante soutient qu'il fallait tenir compte dans son traitement initial des quatre années durant lesquelles elle a travaillé comme employée de commerce, à hauteur de 1 % par an, en raison du fait que l'activité d'employée de commerce présenterait d'importantes similitudes avec le travail de gendarme, plus particulièrement dans la rédaction de procès-verbaux, plaintes ou rapports et l'importance de la maîtrise des outils informatiques en découlant. Cette allégation, non contestée, ne prête pas le flanc à la critique. En effet, l'activité de secrétaire au sens large englobe tant la gestion, l'organisation, le suivi et l'archivage des dossiers de sorte que cette activité peut être partiellement comparée à celle d'un gendarme.

Force est de constater que la fixation du salaire de X_____ a été irrégulière, étant donné que l'expérience professionnelle antérieure acquise n'a pas été prise en compte sous forme de parts d'expérience lors de la fixation de son traitement initial. En particulier, il peut être souligné qu'une augmentation initiale de son traitement, à raison de 1 % par an, soit 4 % pour quatre ans, aurait dû être retenue. Par ailleurs, au vu de la jurisprudence précitée, il ne saurait être fait grief à X_____ d'avoir tardé à agir (cf. en particulier ATF 138 I 232 consid. 6.4).

4.1 Le recours, dans son principe, étant bien fondé, il reste céans à résoudre la question de la prescription, vu que X_____ peut faire valoir ses droits tant et aussi longtemps qu'ils ne sont pas atteints par celle-ci.

Les rapports de travail de droit public ne sont en principe pas soumis aux dispositions du Code des obligations. Ainsi, les règles relatives au contrat de travail sont seulement applicables à titre subsidiaire, en cas de lacunes dans la réglementation ou si celle-ci le prévoit (ATF 139 I 57 consid. 5.1 ; 138 I 232 consid. 6.1 ; arrêt 8C_910/2011 du 27 juillet 2012 consid. 5.1 ; v. aussi à ce sujet R. Wyler / B. Heinzer, op. cit., p. 32 ss).

A teneur de l'article 7bis LPC, la loi du 19 novembre 2010 sur le personnel de l'Etat du Valais (LcPers ; RS/VS 172.2) et ses dispositions d'exécution sont applicables au corps de la police cantonale, sous réserve de dispositions contraires. L'article 6 LcPers précise que les rapports de service du personnel sont régis par le droit public (al. 1). Les dispositions du Code des obligations et les dispositions non impératives de la loi fédérale sur le travail du 13 mars 1964 sont applicables par analogie au titre de droit cantonal public supplétif, en cas de renvoi exprès ou de lacune de la législation (al. 2). Ni la LPC, ni la LcPers ne traitent de la prescription de l'action du travailleur pour ses services, raison pour laquelle il convient de s'inspirer des principes tirés de l'article 128 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (CO ; RS 220), appliqués à titre de droit public supplétif.

En vertu de l'article 128 ch. 3 CO, l'action des travailleurs pour leurs services se prescrit par cinq ans. La doctrine majoritaire admet qu'il faut entendre par ces termes toute prestation qui rémunère au sens large l'activité du travailleur, soit le salaire, la gratification, la participation au résultat, les heures supplémentaires, le supplément de salaire dû en cas de travail de nuit ou du dimanche, les allocations familiales, les allocations de renchérissement dues selon une convention collective et le salaire afférent aux périodes d'incapacité non fautive de travail selon l'article 324a CO, ainsi que les frais professionnels (O. Subilia / J.-L. Duc, Droit du travail, éléments de droit suisse, n. 24 ad art. 341 ; P. Carruzzo, Le contrat individuel de travail, Commentaire des articles 319 à 341 du Code des obligations, n. 2 ad art. 341 ; F. Bohnet / P. Dietschy, in J.-P. Dunand / P. Mahon (éd.), Commentaire du contrat de travail, n. 32 ad art. 341 ; R. Wyler / B. Heinzer, op. cit., p. 710 s).

Enfin, l'article 130 alinéa 1 CO précise que le délai de prescription court dès l'exigibilité de la créance. La prescription d'une créance peut dès lors déjà intervenir pendant les rapports de travail (R. Wyler / B. Heinzer, op. cit., p. 711). Néanmoins, la prescription

est interrompue lorsque le créancier fait valoir ses droits par des poursuites, par une requête de conciliation, par une action ou une exception devant un tribunal ou un tribunal arbitral ou par une intervention dans une faillite (art. 135 ch. 2 CO).

4.2 La requête du 28 décembre 2012 était assimilable à une action interruptive de prescription au sens de l'article 135 ch. 2 CO, applicable via l'article 6 al. 2 LcPers. Cela signifie que la démarche où l'instant fait valoir sa créance et oblige l'autorité compétente à procéder interrompt la prescription (A. Braconi / B. Carron / P. Scyboz, Code civil suisse et code des obligations annotés, 9^e éd., p, 119). La prescription étant de cinq ans, cette requête, qui tendait à une hausse de 4 % du salaire de base de la recourante depuis 1999, valait acte interruptif pour les prétentions liées aux années 2007 à 2012. Les prétentions afférentes aux années antérieures sont ainsi prescrites.

5.1 Dès lors, le recours doit être partiellement admis (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). La décision attaquée est réformée dans le sens où l'augmentation initiale de traitement, à hauteur de 4 %, doit être octroyée sur le traitement de base de la recourante depuis le 28 décembre 2007 (art. 80 al. 1 lit. d et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Vu les critères et limites des articles 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar; RS/VS 173.8), l'émolument de justice, qui comprend les frais de chancellerie (art. 3 al. 3 et 11 LTar), est fixé à 1'200 fr. La recourante qui n'obtient que partiellement gain de cause supportera des frais réduits à 400 fr. (art. 89 al. 1 LPJA), le solde étant remis (art. 89 al. 4 LPJA).

5.3 L'Etat du Valais versera à la recourante une indemnité réduite de dépens de 1'200 fr. (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 27, 39 LTar).

Prononce

1. Le recours est partiellement admis, la décision du 20 février 2013 annulée et X_____ mise au bénéfice, avec effet, dès le 28 décembre 2007 et pour l'avenir, de l'augmentation initiale à raison de 1 % par an, soit 4 %.
2. Les frais réduits, par 400 fr., sont mis à la charge de X_____, le solde étant remis.
3. L'Etat du Valais versera 1'200 francs à X_____ à titre de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____, pour la recourante et au Conseil d'Etat.

Sion, le 31 octobre 2014