

A1 22 175

ARRÊT DU 8 AOÛT 2023

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

X _____, **A** _____, recourant, représenté par Maître Philippe Loretan, avocat,
1950 Sion 2 Nord

contre

DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE ET DE LA FORMATION (DEF), 1951 Sion, autorité
attaquée

(Fonction publique)

recours de droit administratif contre la décision du 28 septembre 2022

Faits

A. Par décision du 28 juin 2006, X _____, né le xxx 1974, a été nommé provisoirement par le Conseil d'Etat en qualité de maître auprès du B _____ à un taux d'activité de 100% à partir du 1^{er} septembre 2006. Dès le 25 juin 2008, son engagement est devenu définitif, aux mêmes conditions. X _____ a également commencé à enseigner au sein de C _____ dès l'année scolaire 2015/2016.

B.a. A la suite de diverses réclamations concernant le comportement de X _____ envers ses élèves et de l'enquête interne qui s'est ensuivie, le DEF a décidé, le 3 août 2021, de prononcer un avertissement à l'encontre de ce professeur et d'exiger les mesures d'amélioration suivantes de sa part : suivre une formation psychopédagogique devant avoir un impact dans les relations avec les apprentis et les collègues et adapter son enseignement et sa manière de communiquer avec les apprentis qu'il avait dans ses classes afin que ces derniers ne se sentent pas humiliés. Le DEF a retenu que lors des différents échanges de X _____ avec sa direction d'établissement, des pistes d'amélioration lui avaient été proposées, telles que l'encadrement des élèves, l'encouragement à la réussite, l'implication des élèves, la méthodologie de travail et sa posture en classe. Elles n'avaient toutefois pas été suivies par l'intéressé au vu des résultats inférieurs à la moyenne obtenus dans les classes de xx1 dont il avait la charge au cours de l'année scolaire 2020/2021, du fait que la moyenne de ses classes était de 0.8 point inférieure à celle deux classes parallèles. Cela était corroboré par le résultat global de 0.56 de l'évaluation de son enseignement durant l'année scolaire 2020/2021, résultat nettement inférieur à la valeur cible de 0.75, l'ensemble des six domaines évalués étant inférieur à la valeur cible, voire s'en éloignant nettement pour certains critères. Par ailleurs, les résultats de l'enquête effectuée le 11 juin 2021 auprès de trois de ses classes démontraient que les demandes d'amélioration susmentionnées n'avaient pas été intégrées par X _____ à son enseignement, la grande majorité des élèves indiquant ne pas se sentir encouragés par cet enseignant, mais au contraire dénigrés, voire humiliés. Un très grand nombre d'entre eux se plaignaient du manque d'explications et d'aide ainsi que de la rapidité avec laquelle X _____ traitait d'un thème ou de certains points, voire de l'absence de théorie. De nombreux élèves relevaient que cet enseignant avait tendance à reporter la faute sur eux au lieu de remettre en question sa méthode d'enseignement. En outre, une lettre de l'élève F établissait que X _____ s'était comporté de manière inadéquate envers lui, et que ce comportement avait poussé cet apprenant à ne plus avoir envie de

poursuivre sa formation. X _____ avait reconnu ne pas avoir su comment réagir lorsque le jeune en question s'était mis à pleurer tout en précisant qu'il ne l'avait pas humilié. Eu égard à ces manquements prouvés, tant pédagogiques que relationnels, le DEF a estimé que cet enseignant n'avait pas respecté ses devoirs au sens de l'art. 30 de la loi sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel (LPSO ; RS/VS 400.2), ce qui justifiait le prononcé d'une mesure administrative.

B.b. Parallèlement à la décision du DEF du 3 août 2021, le Chef de section a informé X _____, par courriel du 12 août 2021, de l'intention de la Direction de C _____ d'adapter son horaire 2021/2022 en le réduisant de six périodes de cours auprès des classes xx1 et en y ajoutant deux périodes auprès du D _____.

Par courrier du 6 septembre 2021, X _____ a indiqué à C _____ qu'il considérait la « décision du 12 août 2021 » comme nulle et sans effet. Il a requis, au surplus, une décision motivée.

C _____ a adressé à X _____, le 16 septembre 2021, un courrier d'information quant à l'attribution de périodes d'enseignement pour l'année 2021/2022. Il y était indiqué que les états nominatifs des enseignants des écoles de secondaire du deuxième degré professionnel étaient susceptibles de varier chaque année scolaire en fonction de différents facteurs et que le taux d'activité de X _____ avait d'ailleurs été modifié à plusieurs reprises dans le passé. L'attribution des périodes d'enseignement était de la compétence du Directeur de C _____, indépendamment du recours contre la décision d'avertissement. Enfin, la décision officielle de diminution de quatre périodes hebdomadaires de l'horaire de travail de l'enseignant serait effective lorsqu'il recevrait son premier traitement de l'année scolaire 2021/2022.

Le 29 septembre 2021, X _____ a reçu son traitement pour le mois de septembre 2021, suivi par le décompte de salaire y afférent le 13 octobre 2021.

B.c. Par actes des 31 août et 14 octobre 2021, X _____ a porté devant la Cour de céans tant la décision prononçant un avertissement accompagné de mesures d'amélioration à son encontre (référence A1 21 184) que celle relative la réduction du nombre de périodes d'enseignement qui lui étaient attribuées (référence A1 21 222).

B.d. Par arrêt du 12 août 2022, le Tribunal a joint les causes et rejeté les deux recours, estimant que, compte tenu des circonstances et des manquements constatés, le prononcé d'un avertissement – mesure administrative la moins incisive à disposition de

l'autorité d'engagement – accompagné de mesures d'amélioration ne prêtait pas le flanc à la critique. De même, l'on ne pouvait pas reprocher à l'autorité d'avoir retiré à X _____ les six périodes d'enseignement dans les trois classes avec lesquelles il avait rencontré des difficultés au cours de l'année 2020/2021, ne serait-ce que pour apaiser les tensions, et ce au moins jusqu'à ce que les mesures d'amélioration ordonnées puissent être mises en place et atteindre leurs objectifs, afin que l'enseignant soit pleinement capable de maintenir un climat sain dans les classes en question. Le retrait de ces six périodes avait, en outre, pu partiellement être compensé par l'attribution de deux périodes au D _____.

C. Par courriel du 7 juillet 2022, le Chef de section a transmis à X _____ ainsi qu'à ses collègues la planification provisoire des classes pour la rentrée 2022/2023. Il a précisé que les baisses d'effectifs avaient amené à une réorganisation des cours avec, notamment, la perte de la 4^e classe xx2 et un nombre encore incertain d'élèves pour les classes xx3. La classe xx4 n'avait, par ailleurs, pas été prise en compte, étant donné qu'il n'était pas encore clair qu'elle pourrait être ouverte dans ces circonstances. Selon la grille horaire annexée, X _____ ne s'était vu attribuer que six périodes d'enseignement pour le compte de C _____, comme c'était le cas l'année précédente, à savoir quatre périodes pour la classe xx5 et deux périodes au D _____.

Par courrier du 24 août 2022, X _____ s'est plaint d'avoir déjà été privé de quatre périodes d'enseignement l'année précédente et de voir cette diminution maintenue pour l'année 2022/2023, ce qui représentait « un manco de [1800 fr.], treize fois l'an ». Or, la diminution du traitement mensuel ne pouvait être prononcée que pour une durée maximale d'une année.

Le 7 septembre 2022, C _____ a rappelé à X _____ que la mesure administrative qui avait été prononcée à son encontre et confirmée dans l'arrêt de la Cour de céans du 12 août 2022 était un avertissement accompagné de mesures d'amélioration et non une diminution de périodes. Quant à l'attribution des périodes d'enseignement pour l'année 2022/2023, il n'était pas prévu de modification de son taux d'activité par rapport à celui qui était le sien au cours de l'année 2021/2022.

Le 23 septembre 2022, X _____ a exposé subir une baisse de son taux d'activité de plus de 10 % et une diminution de son traitement de plus de 20 %, ce qui correspondait à plus de 20'000 fr. par année. Dans ces circonstances, il y avait lieu de

considérer la décision unilatérale de réduire son taux de travail comme une nouvelle sanction. Il a requis qu'une décision en bonne et due forme lui soit notifiée.

Le 28 septembre 2022, X _____ a reçu son traitement pour le mois de septembre 2022 ainsi que le décompte y afférent.

Le 3 octobre 2022, C _____ a soutenu que l'attribution de quatre périodes hebdomadaires d'enseignement pour l'année 2022/2023 ne constituait nullement une sanction, puisque cela correspondait au taux d'activité 2021/2022 de X _____. Quant à la décision formelle attendue, il s'agissait en réalité du décompte salarial de septembre 2022, à l'encontre duquel il était possible de recourir auprès du Tribunal cantonal dans les 30 jours.

D. Le 24 octobre 2022, X _____ a déposé césans un recours contre la décision de la réduction de son taux d'activité, entérinée sous la forme du décompte de salaire du 28 septembre 2022, en concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens. Il a invoqué une violation de l'art. 46 al. 1 let. b LPSO. En effet, cette disposition limitait à une année la durée maximale pour laquelle une diminution de traitement mensuel pouvait être prononcée. Or, alors qu'il était engagé à plein temps, ce qui correspondait en principe à 23 périodes hebdomadaires, X _____ ne s'était vu attribuer que 19 périodes pour l'année 2021/2022, puis à nouveau pour l'année 2022/2023. Il en résultait un manque à gagner équivalent à une sanction au sens de l'art. 46 al. 1 let. b LPSO qui ne pouvait plus être prolongée, la durée maximale étant atteinte.

Le 1^{er} décembre 2022, le DEF a déposé le dossier de la cause et proposé de rejeter le recours. Après avoir contesté les faits tels que présentés par X _____, il a expliqué que la diminution de périodes lors de l'année scolaire 2021/2022 n'était pas une mesure administrative au sens de l'art. 46 LPSO, mais une diminution du taux d'activité conforme à l'art. 6 de l'ordonnance du 20 juin 2012 sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel (OPSO ; RS/VS 400.2). En effet, au début de chaque année scolaire, le taux d'activité de tous les enseignants était réévalué en fonction des besoins. Or, compte tenu de la perte de 37 périodes d'enseignement pour l'année 2022/2023, soit une classe plein-temps en moins au sein de la section E _____, plusieurs enseignants de cette section avaient vu leur nombre de périodes diminuer. S'agissant de la branche enseignée par X _____, la perte s'élevait à quatre périodes par semaine. Par ailleurs, ce professeur n'avait pas démontré une amélioration substantielle de son enseignement au cours de l'année 2021/2022, comme l'attestait le compte rendu d'observation d'une

leçon du 1^{er} février 2022 établi par l'Inspecteur cantonal du service de la formation professionnelle (SFOP).

Répliquant le 13 janvier 2023, X _____ a maintenu ses conclusions. Il a notamment remis en question les critiques figurant dans le compte rendu d'observation du 1^{er} février 2022 et soutenu avoir toujours travaillé à 100 % jusqu'à l'année 2021/2022. Il a également contesté qu'une diminution du nombre de périodes d'enseignement soit à l'origine de la réduction de son horaire de travail, puisque deux nouveaux enseignants avaient été engagés pour l'année 2021/2022 et qu'une troisième personne allait être engagée par la suite pour remplacer ces deux enseignants à partir de l'année suivante.

Considérant en droit

1. Le décompte de salaire du 28 septembre 2022 et le courrier du 3 octobre 2022 n'ont pas l'apparence de décisions écrites, faute notamment d'être désignées comme telles (art. 29 al.1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et juridiction administrative [LPJA ; RS/VS 172.6]). Toutefois, doit être considéré comme une décision un acte qui affecte les droits et obligations d'un fonctionnaire en tant que sujet de droit, par exemple la fixation de son salaire, d'indemnités diverses ou encore de sanctions disciplinaires (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_5/2022 du 22 février 2023 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n. 803, p. 286). En outre, l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) étend le contrôle judiciaire en principe à toutes les contestations juridiques, y compris aux actes de l'administration, en établissant une garantie générale de l'accès au juge (ATF 143 I 344 consid. 8.2), sauf en ce qui concerne les actes internes de l'administration qui n'ont pas le caractère d'une décision (ATF 143 I 336 consid. 4.2).

En l'occurrence, le recourant se plaint céans de la décision du 28 septembre 2022 du DEF valant selon lui réduction de son taux d'activité. Toutefois, le décompte de salaire du 28 septembre 2022 se borne à tirer les conséquences de la diminution du nombre de périodes lui étant attribuées. C'est cependant seulement au moment où il a reçu ce dernier qu'il a eu connaissance de la réduction de son horaire de travail pour l'année 2022/2023 de manière définitive, si bien qu'il peut s'apparenter à une décision du DEF, quand bien même les voies de droit n'ont été communiquées au recourant que dans le courrier du 3 octobre 2022. Partant, le recours du 24 octobre 2022 a été déposé en temps utile et dans les formes requises contre une décision du DEF par le mandataire d'une personne

directement atteinte, de sorte qu'il est recevable (art. 87a al. 1 et 4 LPSO et 72, 80 al. 1 let. a et b, 44 al. 1 let. a et 46 LPJA). Compte tenu de la perte de salaire alléguée, soit 1556.20 fr. par mois sur une année, la valeur litigieuse dépasse 15 000 fr. (85 al. 1 let. b et 112 al. 1 let. d de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF ; RS 173.110]).

2. Le DEF a déposé son dossier cénans le 1^{er} décembre 2022. A titre de moyens de preuve, le recourant a encore requis l'interrogatoire des parties ainsi que l'édition par le Tribunal des dossiers A1 21 184 et A1 21 222. Il convient de rappeler que, nonobstant les garanties procédurales de l'art. 29 al. 2 Cst., l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; Emilia Antonioni Luftensteiner, *Le pouvoir d'examen en fait, en droit et opportunité des autorités judiciaires fédérales in Les grands principes de la procédure administrative*, Frédéric Bernard et François Bellanger [éd.], Genève / Zurich 2023, p. 113).

En l'occurrence, le recourant a déjà eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises, en particulier dans ses courriers des 24 août et 23 septembre 2022, dans son recours du 24 octobre 2022 ainsi que dans sa réplique du 13 janvier 2023. Son interrogatoire apparaît donc superflu. Quant aux dossiers A1 21 184 et A1 21 222, ils portaient respectivement sur un recours contre un avertissement accompagné de mesures d'amélioration et sur un recours à l'encontre d'une décision de diminution du taux d'activité pour l'année 2021/2022. Ils opposaient déjà le DEF au recourant, de sorte que ce dernier en connaît déjà le contenu. Quant à l'arrêt rendu par la Cour de cénans à l'issue de l'examen de ces précédents dossiers, il fait partie intégrante de la jurisprudence cantonale, laquelle peut être consultée librement sur le site officiel du Tribunal cantonal (cf. <https://jurisprudence.vs.ch>). Par conséquent, l'on ne décèle pas ce que la production de l'entier de ces dossiers pourrait apporter de plus pour la résolution du présent litige, la situation étant suffisamment établie par les actes de la cause.

3. Dans son mémoire, le recourant invoque comme unique grief une violation de l'art. 46 al. 1 let. b LPSO. Conformément à cette disposition, après avoir entendu l'enseignant, l'autorité d'engagement peut prononcer la diminution du traitement mensuel jusqu'à concurrence du tiers, pour une durée maximale d'une année. Se référant à cette durée maximale d'une année, le recourant se plaint d'une prolongation illégale de la mesure. Force est toutefois de constater que le raisonnement du recourant tombe à faux. En

effet, comme le montrent le dossier et les précédentes décisions rendues à son égard, le recourant n'a jamais fait l'objet d'une mesure de diminution du traitement mensuel au sens de l'art. 46 al. 1 let. b LPSO. Seul un avertissement accompagné de mesures d'amélioration au sens de l'art. 46 al. 1 let. a LPSO a été prononcé à son égard et confirmé par la Cour de céans dans son arrêt du 12 août 2022. Quant à la réduction des périodes attribuées pour l'année 2021/2022, il ne s'agissait pas d'une mesure administrative visant à sanctionner son comportement, mais d'une diminution du taux d'activité au sens de l'art. 6 OPSO. Selon ce dernier, l'autorité d'engagement peut, sur demande du personnel ou si les circonstances l'exigent, diminuer le taux d'activité de ce dernier, pour autant que l'organisation de l'école le permette. Comme exposé aux considérants 8 et 9 de l'arrêt du 12 août 2022, cette diminution résultait du retrait des six périodes d'enseignement dans les trois classes avec lesquelles le recourant avait rencontré des difficultés au cours de l'année 2020/2021, ce qui ne pouvait pas être reproché à l'autorité, compte tenu des tensions entre les élèves de ces classes et le recourant. Le retrait de ces six périodes avait, en outre, pu partiellement être compensé par l'attribution de deux périodes au D _____. L'on se trouvait donc bel et bien dans un cas dans lequel les circonstances justifiaient cette décision de l'autorité d'engagement. La diminution du traitement pour l'année 2021/2022 n'était quant à elle que la conséquence de la réduction du nombre de périodes d'enseignement, dont il a été établi qu'elle était fondée. Elle était conforme à l'art. 6 OPSO. Pour pénible qu'elle puisse être pour le recourant, elle ne revêtait pas le caractère d'une sanction (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C_324/2022 du 17 mai 2023 consid. 3.4).

4.1 Sans vraiment le dire, le recourant semble contester, dans sa réplique du 13 janvier 2023, l'existence de circonstances justifiant une nouvelle fois l'application de l'art. 6 OPSO pour l'année 2022/2023. En effet, il affirme que des nouveaux enseignants ont récemment été engagés.

4.2 En l'espèce, comme on l'a vu, la réduction des prétentions salariales du recourant découle du fait que celui-ci a vu passer son nombre de périodes d'enseignement hebdomadaires de 23 à 19, ce qui n'est pas contesté. Ainsi, le recourant, pourtant engagé à plein temps, ne travaille actuellement qu'à un pourcentage réduit d'un peu plus de 82 %. Cette situation n'est admissible, au sens de l'art. 6 OPSO et sans l'accord de l'enseignant, que pour autant que les circonstances l'exigent. Or, dès la communication de la planification provisoire le 7 juillet 2023, le chef de section a précisé que les baisses d'effectifs avaient entraîné une réorganisation des cours avec, notamment, la perte de la 4^e classe xx2 et un nombre encore incertain d'élèves pour les classes xx3. Il ressort

par ailleurs de l'analyse comparative des taux d'activité des enseignants du secteur E _____ que plusieurs enseignants ont été touchés par cette diminution, compte tenu de la perte de 37 périodes d'enseignement pour l'année 2022/2023, soit une classe plein-temps en moins (cf. p. 133 du dossier). Dans un arrêt A1 2004 103 du 10 décembre 2004, la Cour de céans avait déjà eu l'occasion de se pencher sur une disposition similaire à l'art. 6 OPSO et avait confirmé la décision de réduire le taux d'activités de plusieurs professeurs, compte tenu de la baisse sensible de l'effectif des étudiants, respectivement le nombre restreint de nouvelles inscriptions. Cet argument apparaît donc, dans le cas présent également, propre à justifier l'application de l'art. 6 OPSO.

Il ressort de cette même analyse comparative que seul un nouvel enseignant aurait été engagé pour l'année 2022/2023 pour remplacer un autre parti à la retraite. Quant à l'engagement de deux enseignants pour l'année 2021/2022 afin d'assumer notamment les périodes retirées au recourant à ce moment-là, il est antérieur aux problèmes de baisse de fréquentation invoquée pour la nouvelle année 2022/2023. A cet égard, l'on peut encore relever que le recourant n'a pas établi avoir réalisé les améliorations exigées dans le cadre de l'avertissement confirmé par l'arrêt du 12 août 2022, si bien qu'il n'apparaîtrait de toute manière pas approprié de lui confier à nouveau les classes qui lui ont été retirées depuis l'année 2021/2022. Partant, l'application de l'art. 6 OPSO ne prête pas le flanc à la critique et le grief doit être écarté.

5. Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6. Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 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), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Philippe Loretan, avocat à Sion, pour X _____, et au Département de l'économie et de la formation, à Sion.

Sion, le 8 août 2023