Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C_91/2015

Arrêt du 16 décembre 2015

Ire Cour de droit social

Composition

Mmes et MM. les Juges fédéraux Leuzinger, Présidente, Ursprung, Frésard, Maillard et Heine.

Greffier : M. Beauverd.

Participants à la procédure

Fédération des magistrats, des enseignants et du personnel de l'Etat du Valais et du secteur paraétatique (FMEP), rue Pré-Fleuri 9, 1950 Sion, représentée par Me Sébastien Fanti, avocat, recourante,

contre

Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion, intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (procédure d'instance précédente; qualité pour recourir),

recours contre le jugement de la Cour de droit public
du Tribunal cantonal du Valais du 11 décembre 2014.

Faits :

A.

A son art. 18, la loi cantonale valaisanne du 14 septembre 2011 sur le traitement du personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel (RS/VS 405.3) donne au Conseil d'Etat le pouvoir de fixer dans l'ordonnance les conditions permettant aux enseignants de bénéficier d'une réduction d'activité sans préjudice pour leur traitement. Dans une ordonnance du même nom, du 20 juin 2012 (RS/VS 405.30), le Conseil d'Etat a fait usage de cette délégation de compétence aux art. 50, 52, 55 et 56. Ces dispositions réglementaires fixent les conditions des décharges de périodes d'enseignement, sans réduction de traitement, pour les enseignants de différents degrés à partir de 58 ans. Ces allègements dits " de fin de carrière " consistent en une diminution de trois périodes par semaine équivalant à une activité à 100 %, pour autant que certaines conditions soient remplies.

Dans sa séance du 18 juin 2014, le Conseil d'Etat a décidé par arrêté:

a) de suspendre pour l'année scolaire 2014/2015 les réductions d'activités sans réduction de traitement prévues aux articles 50, 52, 55 et 56 de l'ordonnance précitée du 20 juin 2012 pour l'ensemble du personnel enseignant soumis à cette ordonnance;

b) de faire réévaluer les modalités de ces réductions d'activités sans réduction de traitement réglées dans les dispositions légales précitées pour l'année scolaire 2015/2016.

Cette décision s'inscrivait dans un train de mesures d'économies imposées par le Conseil d'Etat à tous les services de l'administration cantonale afin de contribuer à la présentation d'un budget 2014 équilibré.

B.

La Fédération des magistrats, des enseignants et du personnel de l'Etat du Valais (en abrégé ci-après: FMEP) est une association, au sens des art. 60 ss CC, de sociétés groupant le personnel soumis à une loi ou à un règlement cantonal ou dont l'établissement est institué par la loi (art. 1^{er} de ses statuts). Elle a son siège à Sion. Elle a pour but la défense des intérêts moraux, sociaux, professionnels et matériels de ses membres (art. 4). La qualité de membre de la FMEP est acquise

par l'adhésion à l'une de ses associations (art. 5).

Contre l'arrêté précité du Conseil d'Etat, la FMEP a formé un recours devant le Tribunal cantonal du Valais. Par arrêt du 11 décembre 2014, le tribunal cantonal a déclaré le recours irrecevable, au motif que la FMEP n'avait pas la qualité pour recourir.

C.

La FMEP exerce un recours en matière de droit public dans lequel elle conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et demande au Tribunal fédéral d'inviter l'autorité précédente à examiner son recours au fond.

Le Conseil d'Etat ne s'est pas déterminé. La juridiction cantonale conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 29 al. 1 LTF; ATF 139 III 252 consid. 1; 139 V 42 consid. 1 p. 44).

2.

La présente cause concerne des rapports de travail de droit public. Elle relève de la compétence de la première Cour de droit social (art. 34 let. h du règlement du Tribunal fédéral du 20 novembre 2006 [RTF]; RS 173.110.131).

3.

3.1. L'arrêté litigieux du Conseil d'Etat s'applique à un nombre indéterminé, mais qui est déterminable, d'enseignants (cf. infra consid. 6.2). Sa validité s'inscrit dans des limites temporelles définies. De toute évidence, cet acte ne constitue donc pas une décision administrative. Il pourrait être tenu pour un acte normatif, si l'on considère qu'il s'applique à un grand nombre d'enseignants et qu'il modifie une ordonnance, soit un acte général et abstrait (consid. 1 non publié et 2 de l'ATF 139 II 384; 135 II 38 consid. 4.3 p. 44 s.). Il pourrait aussi s'agir d'une décision générale, soit d'un acte qui, à l'instar d'une décision particulière, régit une situation déterminée, mais qui, comme une norme légale, s'adresse à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées (sur cette notion, voir ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280; arrêts 5A_981/2014 du 12 mars 2015 consid. 5.1; 2C_104/2012 du 25 avril 2012 consid. 1.2). Il n'est toutefois pas nécessaire de déterminer plus précisément la nature de l'arrêté en question, car, dans un cas comme dans l'autre, le jugement attaqué peut être déféré au Tribunal fédéral.

3.2. Les décisions générales entrent dans la définition des décisions pouvant faire l'objet d'un recours. Du point de vue de la protection juridique, ces actes sont donc assimilés à des décisions proprement dites (cf. ALAIN WURZBURGER, in Commentaire de la LTF, 2014, n. 43 ad art. 82; arrêt 5A_981/2014 du 12 mars 2015 consid. 5.1). La présente cause est une contestation pécuniaire, car elle a en définitive un but économique. Elle porte en effet sur la suppression d'un allègement horaire accordé jusqu'alors, sans diminution de traitement, à certaines catégories d'enseignants. L'exception de l'art. 83 let. g LTF n'entre donc pas en ligne de compte. Quant au seuil requis de la valeur litigieuse de 15'000 fr. (art. 85 al. 1 let b LTF), il est incontestablement atteint. Dès lors, en admettant que la décision du Conseil d'Etat constitue une décision (générale), la voie du recours en matière de droit public serait ouverte.

3.3. Le jugement attaqué pourrait aussi être déféré au Tribunal fédéral si l'acte du Conseil d'Etat devait être considéré comme un acte normatif. D'après l'art. 87 LTF, le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux ne pouvant faire l'objet d'un recours cantonal (al. 1). En revanche, lorsque le droit cantonal prévoit un recours contre les actes normatifs, l'art. 86 LTF est applicable (al. 2), ce qui signifie que les possibilités de recours au plan cantonal doivent être épuisées avant que le Tribunal fédéral ne puisse être saisi (ATF 138 I 435 consid. 1.3.1 p. 440). Dans le cas particulier, la question d'un éventuel épuisement des voies de droit cantonal ne se pose pas, du moment que le litige a fait l'objet d'un recours devant le tribunal cantonal. D'autre part, la liste des exceptions de l'art. 83 LTF ne s'applique pas aux actes normatifs (cf. arrêts 2C_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 1.1 et 2C_727/2011 du 19 avril 2012 consid. 1.1). Le recours serait donc admissible sans même qu'il soit nécessaire d'examiner sa recevabilité à l'aune des conditions posées par cette disposition de la LTF.

4.

La recourante a qualité pour former le présent recours devant le Tribunal fédéral au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. En particulier, elle a un intérêt digne de protection à demander l'annulation de l'arrêt attaqué afin d'obtenir qu'il soit statué sur le fond de sa cause; cela indépendamment et sans préjudice du motif d'irrecevabilité retenu en procédure cantonale, qui constitue précisément l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral, à l'exclusion du fond de l'affaire (ATF 133 V 239 consid. 4 p. 241 s.; arrêt 1C_56/2015 du 18 septembre 2015 consid. 1, à propos, également, du recours d'une association).

5.

Selon l'art. 111 al. 1 LTF, la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. L'al. 3 précise que l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral doit pouvoir examiner au moins les griefs visés aux art. 95 à 98 LTF. Il en résulte que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. Les cantons demeurent cependant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (cf. ATF 135 II 145 consid. 5 p. 149). Tel n'est pas le cas en l'espèce. Le tribunal cantonal s'est fondé sur l'art. 44 al. 1 de la loi [du canton du Valais] du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RS/VS 172.6). Selon cette disposition, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à l'art. 89 al. 1 LTF; elle doit être interprétée de la même manière, comme le relève du reste le tribunal cantonal dans l'arrêt attaqué (cf. ATF 139 III 504 consid. 3.3 p. 508; 139 II 328 consid. 3.2 p. 332 s.).

6.

6.1. Une association a qualité pour recourir à titre personnel lorsqu'elle remplit les conditions posées à l'art. 89 al. 1 LTF. En outre, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public - nommé alors recours corporatif ou égoïste - pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts 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 de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 p. 46 s. et les arrêts cités). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées (ATF 136 I 49 consid. 2.1 p. 53; 130 I 26 consid. 1.2.1 p. 30 et la jurisprudence citée).

6.2. Il est constant, en l'espèce, que la recourante ne vise pas un but qui lui serait propre. La question est donc de savoir si les conditions susmentionnées pour lui reconnaître la qualité pour former un recours corporatif sont réunies. Les premiers juges ont considéré à ce propos que la FMEP comptait largement plus de 5'000 adhérents (9'399 au 10 décembre 2014). Selon une liste fournie par l'association, seuls 420 d'entre eux pâtissaient des mesures d'économies adoptées par le Conseil d'Etat (cette liste vise les enseignants ayant eu 58 ans au 1^{er} septembre 2013). Dès lors, même en admettant que ces 420 enseignants fussent tous membres de la FMEP, la qualité pour agir de celle-ci devait être niée au regard de la disproportion manifeste entre le nombre total des membres et ceux d'entre eux touchés par la mesure.

6.3. La recourante objecte que chaque année d'autres enseignants seront concernés par les mesures d'économies. La suspension des allègements en fin de carrière serait en effet très certainement prorogée pour une durée indéterminée. Il s'agit d'une mesure d'économie qui a été adoptée parmi les premières proposées au Conseil d'Etat par l'Administration cantonale des finances. Cela démontrerait que ce facteur d'économie a été privilégié et qu'il deviendrait ainsi pérenne. Il est donc à prévoir que des décisions identiques à celle du 18 juin 2014 soient prises chaque année de manière systématique. Il faut donc, toujours selon la recourante, reconnaître un intérêt virtuel aux enseignants qui ne sont pas directement et immédiatement visés par cet arrêté. D'autre part, la recourante met en exergue le risque que représente une procédure contre son employeur en période d'économies et de réduction du nombre d'enseignants. Exiger des collaborateurs qu'ils agissent à visage découvert en lieu et place d'une représentation par une association de défense serait faire fi des risques qu'une telle procédure génère pour le temps de travail, respectivement l'emploi du collaborateur concerné. C'est la raison pour laquelle les enseignants, parfaitement conscients de ce risque, auraient sciemment sollicité la FMEP pour qu'elle agisse en leur nom de

manière à préserver leurs droits de la personnalité.

6.4.

6.4.1. Selon les indications fournies par la recourante, la FMEP comptait 4'500 enseignants sur le total de 9'399 membres. Même sous l'angle d'un intérêt purement virtuel (supra consid. 3.3 et 6.1), le Tribunal fédéral ne saurait retenir que tous ces enseignants, ou du moins une partie importante d'entre eux, soient susceptibles, avec plus ou moins de vraisemblance, de se voir appliquer les mesures contestées. Selon l'arrêté du Conseil d'Etat, la suppression des mesures d'allègement de l'horaire est clairement limitée à l'année scolaire 2014/2015. Rien ne permet, en l'état, d'affirmer qu'elle sera reconduite d'année en année. Même si cela devait être le cas, il est peu probable qu'elle puisse encore s'appliquer, dans les mêmes conditions, pour le lointain avenir et que des enseignants qui se trouvent encore à un âge éloigné à partir duquel il pourraient bénéficier d'un allègement soient potentiellement atteints.

6.4.2. Un recours d'un ou de plusieurs membres de l'association directement visés par l'arrêté du Conseil d'Etat eût été possible dans ce cas. S'agissant du risque évoqué par la recourante, on relèvera que le droit de recours des associations n'a pas pour vocation première de permettre à leurs membres de conserver l'anonymat (cf. arrêt 1A.364/1999 du 12 avril 2002 consid. 2). La possibilité d'un recours corporatif répond avant tout à un objectif d'économie et de simplification de la procédure, dès lors qu'il est plus rationnel d'accueillir un recours lorsque celui-ci remplace un recours formé individuellement par de multiples parties. Il est vrai que cette solution tend également, dans une certaine mesure, à rétablir un certain équilibre dans l'accès à la justice, en faveur de parties qui, prises individuellement, craindraient une telle démarche (MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3 e éd., 2011, p. 751). Ces objectifs ne sauraient toutefois être invoqués pour suppléer au défaut des conditions requises de recevabilité.

6.4.3. La recourante se prévaut en vain de l'ATF 136 II 539. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a jugé que le Touring Club Suisse (section Berne, sous-section Berne-Mittelland) avait qualité pour contester l'instauration d'une zone 30 km/h sur une route de grand transit. Cette qualité a été reconnue en lien avec la contestation d'une limitation fonctionnelle du trafic touchant un axe routier fréquenté quotidiennement ou du moins régulièrement par de nombreux usagers - essentiellement des pendulaires - membres de l'association et pour lesquels le tronçon en question était un passage obligé. Les circonstances sont donc différentes en l'espèce. Dans cet ordre d'idées et par comparaison on ajoutera qu'à l'inverse de la solution retenue dans l'ATF 136 II 539, le Tribunal fédéral a jugé qu'une section locale du Touring Club Suisse n'avait pas la qualité pour recourir contre l'introduction d'une taxe de stationnement et l'installation d'horodateurs sur trois parkings municipaux, faute pour la majorité de ses membres, ou à tout le moins un grand nombre d'entre eux, d'être atteints par ces mesures: même en admettant une forte occupation quotidienne des trois parkings, seule une petite partie des membres de l'association était susceptible d'être atteinte, un jour ou l'autre, par les mesures envisagées et l'utilisation de ces emplacements par lesdits membres ne pouvait être de facto qu'occasionnelle (arrêt 1C_170/2015 du 18 août 2015).

6.5. Dans ces conditions, la juridiction cantonale, était fondée à admettre que seul un nombre limité des membres de l'association recourante était potentiellement atteint par l'arrêté contesté et à lui dénier de ce fait la qualité pour recourir.

7.

Compte tenu de l'issue du litige, la recourante supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du Valais.

Lucerne, le 16 décembre 2015
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : Leuzinger

Le Greffier : Beauverd