

BGE BGE 119 Ia 254 vom 1. Januar 1993

Bundesgericht (BGE), 1993-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_119_Ia_254

FR: BGE BGE 119 Ia 254 du 1 janvier 1993

IT: BGE BGE 119 Ia 254 del 1 gennaio 1993

Regeste

Regeste Art. 4 BV; Waadtländer Dekret über die Anpassung der Beamtengehälter an die Teuerung; Rückwirkung. 1. Anforderungen an die Begründung einer staatsrechtlichen Beschwerde, welche sich gegen einen kantonalen Erlass richtet (E. 2e). 2. Voraussetzungen, unter denen die Rückwirkung einer Norm zulässig ist (E. 3). Ausnahmefall, in dem es zulässig ist, das noch nicht in Kraft getretene Recht anzuwenden; Begriff der Vorwirkung von Erlassen (E. 4).

Regeste Art. 4 Cst.; décret sur l'adaptation des traitements des fonctionnaires vaudois au renchérissement; effet rétroactif. 1. Exigences relatives aux conclusions contenues dans un recours de droit public dirigé contre un arrêté cantonal de portée générale (consid. 2e). 2. Conditions auxquelles la rétroactivité d'une norme est admissible (consid. 3). Cas exceptionnel où il est possible d'appliquer le droit qui n'est pas encore en vigueur; notion d'"effet anticipé" (consid. 4).

Regesto Art. 4 Cost.; decreto vodese concernente il diritto dei funzionari alla compensazione del rincaro; retroattività. 1. Esigenze relative alle conclusioni formulate in un ricorso di diritto pubblico esperito contro un decreto cantonale di portata generale (consid. 2e). 2. Condizioni alle quali è ammessa la retroattività di una norma (consid. 3). Caso eccezionale ove è possibile applicare una normativa che non è ancora entrata in vigore; nozione di "effetto anticipato" (consid. 4).

Erwägungen

E. 2

e) Lorsqu'un recours est dirigé contre un arrêté de portée générale, ses conclusions doivent préciser si elles tendent à l'annulation pure et simple de ce texte dans son ensemble ou seulement de certaines de ses dispositions (ATF 109 Ia 120 consid. 2d). Le décret sur l'adaptation au renchérissement a deux aspects: la suppression même de l'adaptation au renchérissement pour 1993 et l'effet rétroactif donné à cette suppression par rapport à la date de promulgation du décret. BGE 119 Ia 254 S. 257 En ce qui concerne la suppression du renchérissement elle-même, les recourants se contentent de déplorer ses effets sur le niveau de vie des fonctionnaires. Ils laissent entendre, sans grande conviction, que la situation financière de l'Etat de Vaud ne serait pas aussi mauvaise qu'elle a été décrite. On ne saurait voir là une motivation suffisante au sens de l' art. 90 al. 1 let. b OJ (voir notamment ATF 118 Ia 188 consid. 2 et les références citées). En effet, les recourants n'essaient pas vraiment de démontrer que, sur ce point, le décret attaqué serait arbitraire, soit contraire à l' art. 4 Cst. Le recours est donc irrecevable, dans la mesure où est attaqué l'art. 1 du décret, et plus particulièrement son alinéa 1. En revanche, les recourants ont suffisamment motivé le grief par lequel ils contestent que le décret sur l'adaptation au

renchérissement ait été déclaré applicable avec effet au 1er janvier 1993, alors même qu'il ne pouvait entrer en vigueur avant l'échéance du délai référendaire.

E. 3

a) Les recourants prétendent que le décret du 15 décembre 1992 sur l'adaptation au renchérissement a été muni d'un effet rétroactif de manière contraire à l'art. 4 Cst. Selon la jurisprudence, une norme a un effet rétroactif lorsqu'elle s'applique à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (ATF 116 Ia 213 /214 consid. 4a, ATF 113 Ia 425 et les arrêts cités. Voir aussi ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I, p. 147; ALFRED KÖLZ, *Intertemporales Verwaltungsrecht*, in RDS 102/1983 II p. 160; PIERRE MOOR, *Droit administratif*, vol. I, Berne 1988, n. 2.5.2.3, p. 144). En l'espèce, le décret litigieux a été adopté par le Grand Conseil le 15 décembre, pour être publié dans la Feuille des avis officiels du 29 décembre 1992. Vu le texte clair de l'art. 27 ch. 2 Cst./VD, il ne pouvait entrer en vigueur avant l'échéance du délai référendaire, soit le 7 février 1993. Toutefois, l'art. 2 du décret lui-même prévoit qu'il entre en vigueur le 1er janvier 1993 sous réserve des dispositions constitutionnelles. L'Etat de Vaud pense pouvoir en déduire que le décret n'a pas prévu d'effet rétroactif, puisque la date de son entrée en vigueur a été fixée au moment où il a commencé à déployer ses effets. Or, l'art. 2 du décret est rédigé de manière peu claire. Au vu de l'art. 27 ch. 2 Cst./VD, le décret ne pouvait entrer en vigueur avant le 7 février 1993. De fait, son entrée en vigueur remonte au moment de la publication dans la Feuille des avis officiels de l'arrêté du Conseil d'Etat du 12 février, soit le 19 février 1993. Le texte de cet arrêté est du reste plus clair et fait mieux ressortir le véritable processus juridique: en effet, l'arrêté du 12 février 1993 met le décret en vigueur, mais avec effet au 1er janvier 1993. BGE 119 Ia 254 S. 258 Il y a bien là un effet rétroactif, du reste prévu dans la loi elle-même, soit à l'art. 2 du décret. Dès lors, selon ce texte, le décret s'applique dès son entrée en vigueur (le 19 février 1993) également aux faits qui se sont écoulés depuis le 1er janvier 1993. b) La rétroactivité est contraire au principe de la sécurité et de la prévisibilité du droit. Selon la jurisprudence, il est cependant possible de déroger à certaines conditions au principe de non-rétroactivité des lois: il faut que la rétroactivité soit expressément prévue par la loi, qu'elle soit raisonnablement limitée dans le temps, qu'elle ne conduise pas à des inégalités choquantes, qu'elle se justifie par des motifs pertinents, c'est-à-dire qu'elle réponde à un intérêt public plus digne d'être protégé que les intérêts privés en jeu et, enfin, qu'elle respecte les droits acquis (ATF 116 Ia 214 consid. 4a, ATF 113 Ia 425 et les références citées). En l'espèce, la rétroactivité est prévue dans la loi, soit à l'art. 2 du décret attaqué. Elle est très limitée dans le temps et ne conduit pas à des inégalités choquantes. Elle ne porte par ailleurs pas atteinte aux droits acquis des recourants, car, comme le Tribunal fédéral l'a relevé à plusieurs reprises, les rapports de service des fonctionnaires sont soumis aux modifications législatives, également en ce qui concerne la rémunération. Le législateur cantonal est donc libre d'apporter des modifications légales aux prétentions pécuniaires des fonctionnaires, qui n'ont en général pas le caractère de droits acquis (ATF 118 Ia 255 /256 consid. 5b et l'arrêt cité). Enfin, le législateur vaudois pouvait se fonder sur des motifs pertinents pour adopter l'art. 2 du décret. Certes, l'intérêt purement financier de l'Etat ne permet normalement pas de faire exception au principe de non-rétroactivité, sauf si les finances publiques sont en péril (ATF 102 Ia 73, ATF 95 I 10, ATF 92 I 232; GRISEL, *op.cit.*, p. 149). En l'espèce, les finances publiques cantonales se trouvaient dans une mauvaise situation, nécessitant que des mesures de redressement soient prises (le taux d'imposition cantonal a été relevé et diverses dispositions arrêtées pour alléger les charges financières de l'Etat). Cela dit, même si l'intérêt public à octroyer l'effet

rétroactif au décret en question apparaît peu important, il l'emporte néanmoins sur l'intérêt privé des recourants à voir leurs traitements adaptés au coût de la vie, dans la mesure où le dommage subi par les recourants est très restreint, puisqu'il ne correspond qu'à l'allocation de renchérissement pour le mois de janvier 1993 (voire quelques jours en février). Le décret attaqué a de plus prévu la suppression de l'adaptation des salaires au renchérissement durant un an. Des raisons de simplification justifiaient que cette mesure concorde avec l'année civile, BGE 119 Ia 254 S. 259 plutôt que de s'étendre de mars 1993 à fin février 1994 par exemple. A cela s'ajoute que les intéressés n'ont pas été pris au dépourvu, puisqu'ils ont connu la mesure envisagée dès l'automne 1992, au moment où elle a fait l'objet du projet de décret présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, la publication du texte adopté intervenant le 29 décembre 1992 (BÉATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, p. 289). Le grief est dès lors infondé.

E. 4

Le Conseil d'Etat (ou l'administration cantonale) a appliqué le décret du 15 décembre 1992 avant son entrée en vigueur, puisqu'en janvier 1993 l'adaptation au renchérissement n'a pas été octroyée selon l'art. 54 de la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales, alors même que ledit décret ne déployait pas d'effets juridiques, le délai référendaire n'étant pas échu. En droit strict, on aurait pu envisager de payer aux fonctionnaires, en janvier, l'allocation de renchérissement puis, en février, de supprimer cette allocation et de réclamer le remboursement du montant versé en trop en janvier (sur la base de l'art. 2 du décret, dont on a vu plus haut qu'il était admissible). En effet, il n'est normalement pas possible d'appliquer une loi qui n'est pas en vigueur (KÖLZ, op.cit., p. 173/174). Cette manière de procéder aurait toutefois entraîné de vaines complications sur le plan pratique. Il aurait fallu calculer pour le premier trimestre 1993 pas moins de trois montants différents de salaire: janvier (avec renchérissement), février (pas de renchérissement et déduction de la somme versée en trop en janvier) et mars (sans renchérissement). L'Etat aurait encore dû réclamer séparément le trop-perçu aux fonctionnaires ayant quitté leur fonction à fin janvier. De plus, l'entrée en vigueur du décret était imminente. Aucun référendum n'avait été annoncé et il était quasiment impossible de fin janvier à début février d'annoncer le référendum et de déposer les listes contenant 12'000 signatures valables (cf. art. 89 à 96 et 105 de la loi vaudoise du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques). On peut du reste sérieusement se demander si les recourants, notamment les trois premiers, ont un intérêt réel à soulever ce moyen, car, même si celui-ci était fondé, ils pourraient théoriquement réclamer à l'Etat le versement du renchérissement pour janvier, mais l'Etat de Vaud pourrait immédiatement leur opposer en compensation une créance en remboursement sur la base de l'art. 2 du décret attaqué. De toute façon, l'autorité cantonale pouvait en l'espèce donner un "effet anticipé" au droit nouveau, dans la mesure où elle avait pour cela une base légale dans le droit en vigueur (MOOR, op.cit., n. 2.5.4, p. 152/153). En effet, le Conseil d'Etat dispose d'un pouvoir réglementaire BGE 119 Ia 254 S. 260 selon l'art. 113 de la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonal. On peut ici admettre qu'il n'a pas excédé les limites de ce pouvoir en réglant comme il l'a fait la transition entre le droit ancien et le droit nouveau, pour éviter les conséquences mentionnées ci-dessus, qui auraient confiné à l'absurde. Le moyen doit donc être écarté.