

# FR\_GERICHTE 601 2013 18 vom 2. August 2016

FR Kantonsgericht, 2016-08-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2013\\_18](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2013_18)

FR: FR\_GERICHTE 601 2013 18 du 2 août 2016

IT: FR\_GERICHTE 601 2013 18 del 2 agosto 2016

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Amtsträger der Gemeinwesen

## Erwägungen

### E. 24

mars 2011 - constitué par la demande de remboursement de la DAEC - le droit d'exiger la restitution de l'indu n'était donc pas prescrit lorsque l'autorité intimée s'était prononcée le 15 novembre 2011. Sur le fond, le Conseil d'Etat a considéré que la décision d'octroi de l'indemnité par le SAR, manifestement erronée, pouvait valablement être révoquée par la DAEC. En effet, malgré les nombreuses discussions qui avaient eu lieu entre le canton et la Confédération au sujet du plan social, la situation individuelle de chaque collaborateur n'avait pas été examinée en détail avant 2010, alors que le montant de l'indemnité pour suppression de poste de la recourante avait été déterminé en 2008, soit avant les échanges d'informations entre les services compétents. Il était erroné dès lors de prétendre que l'indemnité avait été allouée après un examen complet de l'affaire sous tous les angles, qui excluait une révocation malgré l'erreur manifeste qui l'affecte. Au demeurant, il a été constaté que, dans le cas de la recourante, le SAR avait déposé trois tableaux successifs et différents censés établir la traçabilité juridique de l'indemnité (tableau n°1 transmis au SPO en février et mars 2010, tableau n° 2 transmis à la DAEC en mars 2010 et tableau n° 3 transmis à la DAEC en novembre 2010) et que, sur cette base, le SPO ne s'était pas prononcé sur la validité des calculs de l'indemnité, mais uniquement sur la rectitude des règles appliquées, soit sur le nombre indiqué (11) de mois à prendre en considération pour déterminer le montant de l'indemnité. Par ailleurs, le fait que les ordres de paiement de l'indemnité aient été tous visés par la DAEC n'était pas pertinent sous cet angle dès lors qu'il s'agissait de documents indiquant un montant, sans que l'on puisse déceler si les calculs faits pour l'obtenir étaient justifiés ou pas. Du moment que l'autorité était en droit de révoquer la décision du SAR accordant l'indemnité, elle pouvait également faire usage de l'art. 107 LPers pour demander la restitution du montant perçu en trop. L'autorité de recours a écarté par ailleurs le grief de la recourante qui invoquait la protection de sa bonne foi. Elle a estimé que l'intéressée devait se rendre compte - selon le principe que nul n'est censé ignorer la loi - que l'indemnité qui lui était versée dépassait largement plus d'un an de traitement, soit plus que le maximum dû pour un licenciement injustifié au sens de l'art. 41 LPers. Elle le devait d'autant plus que l'allocation avait été versée en deux parties, en 2008 et 2009, ce qui était pour le moins étonnant. La bonne foi de la recourante n'était ainsi plus protégée malgré le temps écoulé.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 H. Agissant le 1er mars 2013, A.\_\_\_\_\_ a contesté devant le Tribunal cantonal la décision du 22 janvier 2013 dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. Elle conclut à l'annulation de la poursuite n° 1324388 intentée

contre elle par le Service financier cantonal. A l'appui de ses conclusions, elle fait valoir une violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation. Se fondant sur une lettre de la DAEC du 29 octobre 2010, dont il ressort que celle-ci était au courant depuis longtemps de la surindemnisation de la recourante, cette dernière estime que le délai de prescription d'un an était échu lorsque la poursuite lui a été notifiée le 9 novembre 2011. L'autorité intimée aurait donc violé l'art. 107 al. 2 LPers en ordonnant la restitution de l'indu alors que la créance était prescrite. La recourante conteste également que la décision du SAR accordant l'indemnité pour suppression de poste puisse être révoquée. Du moment que l'octroi de cette allocation a été ordonnée après un examen complet de la situation, il n'est plus possible de la revoir à l'occasion d'une procédure de répétition de l'indu. Enfin et surtout, la recourante se prévaut du droit à la protection de la bonne foi pour s'opposer aux exigences de l'administration. Rappelant son statut de simple opératrice de saisie, elle affirme qu'elle ne pouvait pas se rendre compte immédiatement de l'illégalité du comportement et de la promesse du SAR. Elle n'avait aucun motif de mettre en doute les calculs de son employeur. De plus, en l'occurrence, le SAR était l'autorité d'engagement et était habilité à donner des informations relatives à la suppression de poste. I. Le 20 avril 2013, le Conseil d'Etat a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur le recours dont il conclut au rejet en se référant à la décision attaquée. en droit 1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 132 al. 2 LPers. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. A titre préalable, il ressort clairement des comptes présentés par l'inspection des finances le 15 mars 2011 que la décision attaquée est manifestement fautive lorsqu'elle exige de la recourante un remboursement de CHF 37'374.35 au motif qu'elle n'avait droit qu'à une indemnité pour suppression de poste représentant 11 mois de salaire. A suivre l'autorité intimée, l'intéressée avait droit au moins à un pont pré-AVS. Or, selon le rapport de l'inspection des finances susmentionné, 24 mois de pont pré-AVS à CHF 2'280.- représentent CHF 54'720.-. Du moment que la collaboratrice a reçu au total la somme de CHF 68'998.80, la différence au préjudice de

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 l'Etat s'élève au plus à CHF 14'278.80 et non pas à CHF 37'374.35 comme retenu dans la décision attaquée. C'est à tort que l'autorité intimée a considéré faire une faveur à la recourante en maintenant l'indemnité pour suppression de poste et en la réduisant à 11 mois. Cette erreur de CHF 23'095.55 au préjudice de la recourante est cependant sans conséquence, dès lors qu'il faut admettre le recours pour d'autres motifs qui excluent tout remboursement. 3. a) Selon l'art. 107 al. 1 LPers, "le collaborateur ou la collaboratrice qui a reçu un traitement, une allocation ou une indemnité qui ne lui étaient pas dus ou qui ne lui étaient que partiellement dus est tenu-e de restituer l'indu". Il y a lieu par conséquent d'examiner en priorité si la recourante a reçu une prestation qui ne lui était pas due. b) Depuis les arrêts du Tribunal cantonal du 29 janvier 2013 (cause 601 2012-50) et du Tribunal fédéral du 18 novembre 2013 (arrêt 8C\_206/2013), il n'est pas contestable que la méthode choisie par le SAR pour indemniser son personnel licencié en raison de la suppression de poste était erronée, s'agissant des

collaborateurs/trices proches de l'âge de la retraite. Ces personnes n'auraient pas dû recevoir des indemnités pour suppression de poste au sens de l'art. 47 LPers, mais un pont pré-AVS fondé sur l'art. 53 LPers. Pour des questions d'égalité de traitement, l'autorité a toutefois admis de ne pas remettre en cause le principe de payer des indemnités pour suppression de poste, mais a tenu à en limiter le montant selon les règles de la LPers. Dans cette perspective, pour la recourante, une indemnité pour suppression de poste calculée selon les règles de la LPers se serait limitée au montant de CHF 31'624.45, soit 11 mois de salaire. Comme il a été dit précédemment, le SAR a cru à tort que les collaborateurs/trices avaient le droit de choisir entre le pont pré-AVS et l'indemnité pour suppression de poste. Il s'est trompé également sur la portée de la lettre de l'OFROU adressée aux cantons le 20 juillet 2007 en croyant que, pour les personnes prenant une retraite anticipée, l'indemnité représentait le versement d'un double salaire annuel. Il n'a pas vu qu'un tel montant constituait le maximum sur lequel la Confédération entrait en matière, pour autant que le droit cantonal le prévoit; or, tel n'était pas le cas en droit fribourgeois. c) Il n'en demeure pas moins que la recourante a été licenciée de son poste avec effet au 30 avril 2008, soit à un moment où le SAR n'était pas conscient des limitations liées à l'application du droit cantonal. La suppression du poste est intervenue alors que le SAR, autorité d'engagement, pensait que sa collaboratrice avait droit à une indemnité représentant deux ans de salaire. Cette fausse interprétation n'a été corrigée sur le principe que le 29 juillet 2009, bien après que l'intéressée ait arrêté de travailler. D'ailleurs, les implications concrètes de l'application des règles cantonales de l'art. 47 LPers ne sont clairement apparues que dans la lettre de la DAEC du 22 décembre 2009, voire dans le rapport de l'inspection des finances du 20 septembre 2010. Dans l'intervalle, les montants versés aux collaborateurs licenciés ont été payés par le Fonds de secours du SAR, qui intervenait "pour faire la banque" jusqu'à ce que la Confédération et le canton se soient mis d'accord sur les montants à distribuer au titre du plan social (LPers). Outre cette mission qu'il s'était donnée pour assurer le paiement des indemnités LPers au profit du personnel, le Fonds de secours disposait également, sur la base de son règlement de 1979, de moyens

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 financiers individualisés qui pouvaient être affectés à un but de bienfaisance au profit des collaborateurs du SAR, notamment "lorsque des employés perdent leur emploi, par suite de réduction du volume des travaux ou en raison de la dissolution du bureau et se trouvent dans des difficultés financières" (art. 3 du règlement de 1979). Lorsqu'elle a pris conscience des limites du cadre juridique offert par la LPers, soit dans le courant de 2009, la Commission de prévoyance du SAR, organe de gestion du Fonds de secours, a refusé de revenir sur les promesses faites à la recourante en 2008 et a voulu consciemment lui garantir le paiement des deux ans de salaire, qui correspondait exactement au temps qui lui restait avant la retraite. Il ne faut pas oublier en effet que, sur la base de l'indemnité qui lui était accordée, la collaboratrice avait renoncé à chercher une nouvelle place de travail jusqu'à l'âge de la retraite. Afin de maintenir l'indemnité correspondant à deux ans de salaire tout en respectant la LPers et les directives liées au plan social, la Commission a décidé de compenser la baisse de l'indemnité par une prestation provenant du Fonds de secours. Cette volonté clairement exprimée de compléter l'indemnité LPers par une aide du Fond de secours ressort de manière limpide du premier tableau communiqué par le SAR au SPO le 22 février/4 mars 2010 pour établir la traçabilité juridique de l'allocation versée à la recourante. On constate à sa lecture que l'indemnité pour suppression de poste LPers s'élève à CHF 33'660.90, pour 11 mois pris en considération. Cette allocation est payée par moitié par la Confédération à raison de CHF 16'830.45 et par

moitié par le canton (soit 10% directement - CHF 3'366.10 - et 40% par le Fond de secours [comme il avait été envisagé initialement] - CHF 13'464.40). En plus, et surtout, pour arriver à un montant atteignant les deux ans de salaire, le Fond de secours a versé un supplément de CHF 39'781.05. Ce dernier montant ne relève pas de l'indemnité pour suppression de poste, mais constitue une prestation indépendante entrant dans l'activité propre du Fond de secours, basée sur l'art. 3 du règlement précité dudit Fond. Les constatations qui découlent de ce premier tableau ne sont pas contredites par les tableaux n° 2 et n° 3 figurant aussi au dossier qui visent d'autres buts. Ainsi, le tableau n° 3 établi le 24 novembre 2010 ne fait que corriger la proportion de la prise en charge de l'indemnité pour suppression de poste LPers à raison de 50% pour la Confédération et 50% pour le canton (désormais sans la participation du Fond de secours à 40%). Il ne change rien au fait que le total des prestations faites au titre de la LPers n'atteint jamais la somme représentant les deux ans de salaire versée effectivement par le SAR. Celle-ci ne s'explique que par le tableau n° 1 et la prestation supplémentaire de CHF 39'781.05 provenant du Fond de secours.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 Quant au tableau n° 2, communiqué à la DAEC et limité aux éléments à prendre en considération pour le calcul de l'indemnité pour suppression de poste LPers, aucun motif ne justifiait d'y rajouter des éléments exogènes liés à la prestation supplémentaire d'aide matérielle relevant de la compétence exclusive de la Commission du Fond de secours. En réalité, si l'on replace l'indemnisation de la recourante dans le contexte, il est indéniable que la Commission du Fonds de prévoyance, chargée de gérer le Fonds de secours du SAR, a toujours estimé qu'elle était libre de compléter le plan social de la Confédération et du canton (indemnité LPers) par des prestations complémentaires du Fonds de secours. Cette volonté est exprimée aussi bien dans le tableau reproduit ci-dessus que, s'agissant de l'année 2011, dans le procès-verbal de la Commission du 6 octobre 2010 où il est expressément indiqué qu'en plus du montant prévu par la LPers, la Commission du Fonds peut, selon les possibilités financières, décider d'attribuer d'autres aides. Elle l'a été de manière encore plus éclatante dans la démarche d'indemnisation du chef de service du SAR, qui a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal cantonal 601 2014 31 du 3 février 2015. Du moment que, face aux tergiversations du canton et de la Confédération sur le paiement du plan social, le Fonds de secours s'était substitué provisoirement à ces collectivités pour indemniser sans retard les collaborateurs qui étaient licenciés dès 2008 et qu'il avait donc concrètement effectué les paiements des indemnités, la Commission du Fonds de prévoyance pouvait en principe décider en 2010 par une opération comptable que la part de l'indemnité qu'elle avait elle-même versée et qui dépassait le montant dû en application de la LPers constituait a posteriori une aide du Fonds de secours. d) Il a été jugé dans l'arrêt 601 2014 31 déjà cité, que les prestations propres du Fond de secours ne relèvent pas de la LPers. Il s'agit d'une aide matérielle de nature discrétionnaire qui, juridiquement, n'a rien à voir avec le plan social (cf. consid 2b dudit arrêt). Partant, l'autorité intimée ne pouvait pas se fonder sur l'art. 107 LPers pour exiger la répétition de l'indu pour le montant qui dépasse celui de l'indemnité pour suppression de poste. Cette partie de la prestation faite à la recourante par le Fond de secours est une aide matérielle qui échappe à la compétence de l'employeur cantonal. La question de savoir si, ce faisant, la Commission du Fond de prévoyance du SAR est restée dans les limites de ses compétences n'a pas à être traitée dans le cadre de la présente procédure (cf. dans ce sens arrêt TC FR 601 2014 31). Il suffit de constater que, dans le cas de la recourante, il était particulièrement injuste de venir en 2010 réduire le montant de son indemnité alors que le paiement échelonné des deux ans de salaire

l'avait menée à renoncer à reprendre une activité lucrative avant sa retraite prochaine. Il n'est en tout cas pas déraisonnable de considérer que la situation de cette ancienne collaboratrice licenciée justifiait une intervention du Fond de secours fondée sur l'art. 3 de son règlement. Cette prestation n'était donc pas nulle et, compte tenu de l'incertitude juridique qui régnait jusqu'en 2009 pour le moins, on ne saurait en aucun cas considérer que la recourante aurait été de mauvaise foi en croyant les informations du SAR, fondées sur une lettre de la Confédération du 20 juillet 2007, concernant le paiement d'une somme représentant deux ans de salaire. Il apparaît ainsi qu'indépendamment de l'art. 107 LPers, le canton ne peut pas se fonder sur l'art. 63 CO pour exiger en l'espèce le remboursement d'un indu. 4. Le recours doit ainsi être admis et la décision attaquée annulée.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 Dès lors que l'exonération prévue par l'art. 133 CPJA ne s'applique pas en matière de litige relevant du droit du personnel (RFJ 1994 p. 232; arrêt TA FR 1A 03 45 du 4 avril 2007), il appartient à l'Etat de Fribourg, qui succombe en sa qualité d'employeur, de supporter les frais de procédure. Pour le même motif, il lui incombe également de verser une indemnité de partie à la recourante qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts (art. 137 CPJA). La liste de frais établie le 28 juin 2016 par le mandataire de la recourante n'est cependant pas conforme aux règles en la matière, dès lors qu'elle ne se limite pas à l'instance de recours, mais englobe la procédure antérieure et qu'elle n'est pas calculée au tarif horaire applicable. Il y a donc lieu de fixer l'indemnité de partie ex aequo et bono à un montant global de CHF 4'000.- TVA non comprise. la Cour arrête: I. Le recours est admis. La décision attaquée est annulée. Le Service financier cantonal est enjoint de retirer la poursuite n° 1324388 ouverte contre la recourante. II. Les frais de procédure sont mis par CHF 1'000.- à la charge de l'Etat de Fribourg. L'avance de frais de CHF 1'000.- versée par la recourante lui est restituée. III. Un montant de CHF 4'000.- (TVA non comprise). à verser à Me Jacques Meuwly à titre d'indemnité de partie est mis à la charge de l'Etat de Fribourg. IV. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lucerne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 2 août 2016/cpf Présidente Greffière-stagiaire

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.