

FR_GERICHTE 601 2016 32 vom 10. Oktober 2016

FR Kantonsgericht, 2016-10-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2016_32

FR: FR_GERICHTE 601 2016 32 du 10 octobre 2016

IT: FR_GERICHTE 601 2016 32 del 10 ottobre 2016

Regeste

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

Erwägungen

E. 31

août 2015. Le 7 juillet 2015, le collaborateur a formé réclamation contre cette décision auprès du Conseil communal, complétée par courrier du 16 septembre 2015. Par décision sur réclamation du 24 septembre 2015, la commune a déclaré la réclamation irrecevable et constaté que les parties étaient liées par un contrat de droit privé, au motif que l'intéressé devait être considéré comme un auxiliaire. Le Conseil communal réservait au réclamant toute contestation devant le Tribunal des prud'hommes. E. Le 7 octobre 2015, le collaborateur a recouru auprès du Préfet du district de la Sarine. Il contestait être au bénéfice d'un contrat de travail de durée déterminée et invoquait le droit à un traitement équivalent à celui réservé aux collaborateurs de l'Etat. L'intéressé a complété son recours le 26 novembre 2015.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 7 F. Le 12 octobre 2015, la Préfecture a procédé à un échange de vues avec le Tribunal des prud'hommes de la Sarine sur la question de savoir quelle autorité était compétente pour traiter l'affaire. Dans son courrier du 14 octobre 2015, le président du Tribunal précité a déclaré que, prima facie, il semblait bien s'agir d'un contrat de droit privé pouvant être objet de sa compétence. Le 13 novembre 2015, le collaborateur a ouvert action pour mobbing et licenciement abusif au Tribunal des prud'hommes de la Sarine. L'employé n'ayant jamais donné suite à l'autorisation de procéder délivrée, cette cause devant le juge civil a été rayée du rôle. G. Dans ses observations du 3 décembre 2015, la commune a conclu à l'irrecevabilité du recours du 7 octobre 2015 au motif que le statut d'auxiliaire avait été expressément et définitivement confirmé à l'intéressé en application du ch. 3.3 DA par la signature d'un contrat en 2008. Le conseil communal réservait toute contestation devant le juge civil. H. Par décision du 6 janvier 2016, l'autorité préfectorale s'est considérée incompétente et a dès lors déclaré le recours irrecevable, en s'appuyant sur le même raisonnement que la commune dans ses observations du 3 décembre 2015. I. Le 12 février 2016, le collaborateur a contesté devant le Tribunal cantonal la décision du 6 janvier 2016. Principalement et sous suite de frais et dépens, le recourant conclut à l'annulation de la décision, au constat de l'illicéité de la résiliation ainsi qu'à l'octroi de diverses indemnités. Subsidiairement, il conclut au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour instruction et nouvelle décision. A l'appui de ses conclusions, le recourant fait valoir, pour l'essentiel, qu'il ne revêt ni la qualité d'auxiliaire, ni celle de temporaire, dès lors que son contrat de travail était un contrat à durée indéterminée de droit public. Dans ses observations du 29 février 2016, le préfet conclut au rejet du recours, en se référant à sa décision du 6 janvier 2016. Il souligne que les parties

étaient liées par un contrat de droit privé qu'il n'y avait pas lieu de requalifier, dès lors que l'employé n'a jamais contesté son statut d'auxiliaire au sens du RP. Dans ses observations du 4 avril 2016, la commune conclut également au rejet du recours. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance de frais ayant été versée en temps utile - le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. b) Selon l'art. 77 al. 1 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 (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let b). Dans la mesure où aucune des situations prévues aux let. a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal cantonal ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 2. a) Aux termes de l'art. 70 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1), sous réserve des dispositions de la LCo, les communes peuvent adopter, par un règlement de portée générale, leurs propres règles relatives au personnel (al. 1). A défaut d'un règlement communal de portée générale et sous réserve de la LCo, les dispositions de la loi fribourgeoise sur le personnel de l'Etat, hormis les articles 4 à 23, 131a, 132 al. 1 et 2 et 133 al. 1, ainsi que ses dispositions d'exécution s'appliquent par analogie au personnel communal à titre de droit communal supplétif (al. 2). b) Conformément à l'art. 70 al. 1 LCo, la commune intimée a adopté, au mois de mars 1998, son règlement du personnel (RP) et au mois de septembre 1998, les dispositions d'application y relatives (DA). Dans la mesure où, en l'occurrence, le contrat de travail a été passé le 30 septembre 2014, soit après leur entrée en vigueur, il est soumis à ces deux actes législatifs. 3. a) L'autorité intimée a décliné sa compétence considérant que le rapport de travail liant le recourant à la commune ressortait au droit privé. Pour sa part, le recourant estime que sa situation devait nécessairement être traitée sous l'angle du droit public et que, par conséquent, le préfet était bel et bien compétent pour statuer sur le fond du litige. Il convient dès lors de déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions les collectivités publiques sont en droit de soumettre les rapports de service au droit privé (cf. arrêt TC FR 601 2013 103 du 12 février 2014 consid. 3). b) Le contrat de travail est en principe régi par les art. 319 ss CO. L'art. 342 al. 1 CO réserve toutefois les dispositions de la Confédération, des cantons et des communes concernant les rapports de travail de droit public. Selon la jurisprudence, il serait douteux que les cantons puissent, d'une manière générale, soumettre les rapports juridiques entre des entités publiques et leurs employés au droit privé. Cela étant, lorsque tel est le cas, la soumission de ces rapports au droit privé doit se fonder sur une norme cantonale ou communale claire, dépourvue d'équivoque (ATF 118 II 213 = JdT 1993 I 635, consid. 3, et les références citées; arrêt TC FR 601 2013 103 du 12 février 2014 consid. 3). La doctrine privilégie majoritairement le droit public pour régler les rapports de travail du personnel de l'Etat (ou des communes); une partie minoritaire de la doctrine va jusqu'à considérer qu'il n'est pas permis à l'Etat de choisir le droit privé et qu'il conviendrait de requalifier systématiquement tous ces rapports en relations de droit public, indépendamment de la qualification opérée par la loi ou par un contrat (T. TANQUEREL, Droit public et droit privé: unité et diversité du statut de la fonction publique, in: T. TANQUEREL/F. BELLANGER (édit), Les réformes de la fonction publique, Genève 2012, p. 49 et 69, et les références citées; arrêt TC FR 601 2013 103 du 12 février 2014

consid. 3). Le Tribunal fédéral précise que, lorsqu'il s'agit de déterminer si un rapport de travail relève du droit public ou du droit privé, c'est l'objet du contrat qui est la caractéristique déterminante. Si le contrat est directement lié à l'accomplissement d'une tâche d'intérêt public ou concerne un objet réglé par le droit public, il s'agit d'un contrat soumis au droit public (ATF 128 III 250, consid. 2b et les arrêts cités). La Cour de céans a également estimé que le critère décisif réside dans la nature de l'emploi et l'objet du rapport noué entre les parties. Si l'activité de l'employé consiste en l'exercice d'une tâche d'intérêt public ou a pour objet la réalisation d'une tâche étatique, le rapport de travail est généralement soumis au droit public. A cet égard, la qualification des parties n'est pas déterminante si elle ne correspond pas à la nature juridique réelle de la relation. Le renvoi aux

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 dispositions du CO n'est pas non plus un élément décisif qui permettrait de conclure au caractère privé de la relation de travail dans la mesure où le CO peut être appliqué à titre de droit public supplétif (arrêt TC FR 1A 03 45 du 4 avril 2007 consid. 1b, et les références citées; arrêt TC FR 601 2013 103 du 12 février 2014 consid. 3). Une partie de la doctrine estime toutefois que la nature des tâches accomplies n'est pas un critère pertinent. En effet, le rapport entre l'Etat et son employé ne change pas en fonction de la tâche accomplie par ce dernier. Ce qui est déterminant, c'est la nature publique de l'employeur qui, pour cette raison, n'est jamais vraiment sur un pied d'égalité avec son personnel et est soumis à des contraintes constitutionnelles particulières. C'est pourquoi, a contrario, le personnel d'une entité de droit privé sera régi par le droit privé, même si cette entité s'est vu confier l'exécution de tâches publiques (TANQUEREL, p. 73, et les références citées). En définitive, la seule véritable limite constitutionnelle au choix des collectivités en la matière est le principe d'égalité de traitement: l'existence de statuts différents - de droit privé ou de droit public - doit reposer sur des motifs objectifs suffisants. C'est dans ce sens qu'il faut prendre en considération l'exigence parfois posée par la jurisprudence selon laquelle le recours au droit privé n'interviendra que dans des situations exceptionnelles, l'exemple des emplois de brève durée ou de tâches spéciales étant cité à cet effet (TANQUEREL, p. 74; arrêt TC FR 601 2013 103 du 12 février 2014 consid. 3). En résumé, le droit public est la règle lorsqu'il s'agit d'accomplir une tâche d'intérêt public et ce n'est que très exceptionnellement, notamment lorsqu'il s'agit d'un contrat de brève durée ou pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, que le rapport peut être soumis au droit privé (cf. aussi arrêt TC FR 1A 03 45 du 4 avril 2007 consid 1c). Dans tous les cas, le principe du recours au droit privé devra figurer dans une loi formelle (TANQUEREL, p. 71 et 72). La base légale peut être fédérale, cantonale, voire communale dans la mesure où le droit cantonal le permet (arrêt TC FR 601 2013 103 du 12 février 2014 consid. 3). Partant, des rapports de droit privé ne sont en principe admissibles que dans des circonstances particulières et à condition qu'une loi le prévoit expressément (arrêt TC FR 601 2013 103 du 12 février 2014 consid. 3). c) En l'espèce, la législation communale de l'intimée prévoit, aux art. 3 RP et DA, que le contrat de travail entre la collectivité publique et le particulier peut être soumis au droit privé si le collaborateur se voit attribuer le statut d'auxiliaire ou de temporaire. Ces dispositions, que l'on examinera plus avant, expriment de façon claire, sans ambiguïté aucune sous quelles conditions le droit privé peut régir les rapports de service. Les normes remplissent dès lors les critères doctrinaux et jurisprudentiels précités, si bien que l'intimée était en droit de soumettre au droit privé les relations de service ici en cause.

4. a) Cela dit, il convient de déterminer si la situation du collaborateur se situait concrètement dans le champ d'application de la législation communale. A ce propos, le

recourant conteste être auxiliaire, cette qualité étant incompatible avec le contrat de durée indéterminée dont il présume avoir bénéficié. b) La législation communale prévoit que les rapports de service peuvent être régis par le droit privé si le collaborateur se voit attribuer le statut d'auxiliaire ou de temporaire. Selon l'art. 3 al. 2 RP, doit être considéré comme auxiliaire « [...] le personnel exerçant une activité irrégulière, rémunérée à l'heure et qui n'est pas inscrite dans la liste des fonctions ». Selon l'art. 3 al. 3 RP, doit être considéré comme temporaire, l'employé « [...] exerçant une activité limitée dans le temps ne dépassant pas une année, ou en cas de prolongation du contrat limitée à deux ans au plus ».

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 En sus du règlement, le ch. 3.3 DA introduit la possibilité de revêtir la qualité d'auxiliaire pour certains collaborateurs « [...] à faible taux d'activité ou dont la nature du travail ne se prête pas au statut de droit public [...] ». Dans ce dernier cas, le statut d'auxiliaire, respectivement la soumission au droit privé, est définitive. Il ressort de ces dispositions une volonté claire du législateur de différencier la notion d'auxiliaire ou de temporaire en fonction de la durée du contrat, déterminée ou indéterminée. En comparant les deux statuts prévus par le législateur communal, il faut en déduire que l'auxiliaire exerce une activité à titre accessoire et que le temporaire s'emploie à une mission limitée dans le temps. En instaurant ces deux types de statuts, le règlement communal a clairement introduit une frontière entre l'intensité et la fréquence auxquelles est exercée l'activité professionnelle. Par « activité irrégulière » au sens de l'art. 3 al. 2 RP, le législateur se réfère à l'intensité de l'activité et veut opposer l'occupation à titre accessoire de celle à titre principal, peu importe que l'employé soit engagé sous contrat de durée déterminée ou indéterminée. Au contraire, par activité temporaire au sens de l'art. 3 al. 3 RP, le législateur communal entendait se référer à la fréquence de l'activité, instaurant alors un statut spécial destiné aux travailleurs investis d'une mission limitée dans le temps, généralement prévue dans un contrat de durée déterminée. c) En l'occurrence, au vu des longues années de service du recourant, le statut de temporaire n'entre pas en ligne de compte dans cette affaire. Seule la qualification d'auxiliaire doit être examinée. Il se trouve que le recourant a toujours exercé la fonction de professeur de guitare à des taux d'activité réduits oscillant entre 30 et 17% environ. Le recourant précise d'ailleurs que son emploi auprès de l'intimé lui prenait un jour à un jour et demi par semaine, soit entre 8h et 15h au maximum hebdomadairement. Enfin, le 10 janvier 2008, les parties ont confirmé leurs relations professionnelles par écrit, en concluant une convention intitulée « contrat de travail de droit privé » avec référence expresse aux art. 319 ss CO. Il ressort de ce contrat une ferme intention de l'employeur de vouloir, après 18 ans de service à un taux d'activité réduit, engager le collaborateur sous la réglementation du droit privé. La collectivité publique souhaitait officialiser une fois pour toutes la collaboration des parties. Au vu de la stabilité des relations de service et compte tenu du faible pourcentage attribué au collaborateur chaque année, il apparaît en effet clairement que l'employeur a voulu par le biais de cette convention confirmer au recourant son statut d'auxiliaire à titre définitif conformément au ch. 3.3 DA. D'ailleurs et quand bien même cet élément n'est pas déterminant à lui seul, nous constatons que la teneur de la convention se référait expressément au droit privé. Si le recourant avait voulu contester la nature privée du contrat, il aurait dû le faire au moment de sa signature en 2008. Dans de telles circonstances, c'est à juste titre que l'autorité intimée s'est déclarée incompétente, le recourant ayant acquis définitivement le statut d'auxiliaire, de sorte que le contrat de travail ici en cause est soumis au droit privé en vertu du ch. 3.3 DA. d) Au vu de l'ensemble de ce qui précède, L'autorité intimée n'a ainsi pas violé la loi, ni commis un excès ou un abus de

son pouvoir d'appréciation en attribuant au recourant le statut d'auxiliaire et en retenant de facto que le contrat de travail en l'espèce était soumis aux règles du droit privé. C'est donc à juste titre que l'autorité intimée s'est déclarée incompétente pour trancher le litige qui ne ressort pas au droit public. Le recours devait bel et bien être déclaré irrecevable.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7 5. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. b) Il incombe au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA. Vu l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision rendue le 6 janvier 2016 est confirmée. II. Les frais de procédure, par CHF 1000.-, sont mis à charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais qu'il a versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure 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 10 octobre 2016/cpf/sei
Présidente Greffière

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