

FR_GERICHTE 601 2018 166 vom 9. Dezember 2019

FR Kantonsgericht, 2019-12-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2018_166

FR: FR_GERICHTE 601 2018 166 du 9 décembre 2019

IT: FR_GERICHTE 601 2018 166 del 9 dicembre 2019

Regeste

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

Erwägungen

E. 7

décembre 2015, le Chef du SPO a informé le représentant du SSP que la promotion en question avait été refusée et qu'une évaluation ad hoc EVALFRI avait été requise auprès de la DEE. Le nouveau cahier des charges devait être analysé dans le cadre de cette procédure (cf. courriel du Chef du SPO du 9 décembre 2015). D. Par lettre du 3 octobre 2016, la collaboratrice a demandé qu'une décision formelle sur sa classification soit rendue, constatant qu'aucun changement n'était intervenu dans l'intervalle et qu'aucune suite n'avait été donnée à la demande d'évaluation ad hoc EVALFRI évoquée par le Chef du SPO. Dans ce cadre, elle a réitéré ses conclusions précédentes, à savoir être colloquée en classe 16, subsidiairement 14, avec effet rétroactif au 1er janvier 2015. En outre, elle a demandé qu'une indemnité lui soit versée pour compenser son manque à gagner depuis 2011. Sans nouvelles, l'intéressée a relancé la DEE à plusieurs reprises, les 26 janvier, 27 février et 4 mai 2017. Par courrier du 27 juillet 2017, le Secrétaire général l'a informée que son cas serait traité dans le cadre des promotions 2017, à l'automne, et qu'une décision formelle serait rendue à ce moment-là. Le 12 décembre 2017, la collaboratrice a interjeté recours pour déni de justice formel au Tribunal cantonal. Dans ses observations du 14 mai 2018, la DEE a produit la décision pendente lite rendue le 9 mai 2018. Les classes 16 et 14 ont été refusées à l'intéressée, motifs pris que celle-ci n'était pas

Tribunal cantonal TC Page 4 de 10 titulaire d'un brevet fédéral ou d'un diplôme d'une école supérieure imposés par la fonction de collaboratrice administrative supérieure I ou II. Par décision du 13 juin 2018 rendue en la cause 601 2017 264, la Présidente de la Ie Cour administrative a classé l'affaire, prenant acte de la décision pendente lite. E. Agissant le 14 juin 2018, A._____ interjette recours contre la décision du 9 mai 2018 et conclut, sous suite de frais et dépens, principalement, à ce qu'elle soit promue en classe 16, voire 14, avec effet rétroactif au 1er janvier 2015, et qu'une indemnité de remplacement lui soit octroyée pour compenser son manque à gagner depuis le mois de janvier 2013, laquelle doit correspondre au rétroactif dû. Subsidiairement, elle conclut à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à la DEE pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A titre de moyens de preuve, elle demande la production de tout document démontrant les différentes promotions obtenues par les collaborateurs administratifs de B._____ qui ne sont pas au bénéfice d'un brevet fédéral ou d'un diplôme d'une école supérieure, du cahier des charges des autres collaborateurs administratifs de B._____ qui se trouvent en classe 14 et 16 et enfin, du cahier des charges des secrétaires et assistantes de direction de B._____. Subsidiairement, elle conclut en outre à ce qu'une expertise soit ordonnée aux

fins d'évaluation et de classification de sa fonction ou qu'une procédure normale ou simplifiée d'évaluation soit ordonnée. A l'appui de ses conclusions, elle fait essentiellement valoir une violation de son droit d'être entendue pour défaut de motivation, la décision attaquée n'exposant pas pourquoi les différentes promesses qui lui ont été faites n'ont pas été tenues, se contentant d'indiquer qu'elle n'était pas titulaire des formations requises. En outre, elle se plaint d'une violation du principe de la bonne foi, motif pris que l'autorité d'engagement a adopté des comportements contradictoires et abusifs et n'a en particulier pas respecté ses promesses. La recourante invoque également une violation de l'égalité de traitement, notamment dans la manière de traiter les promotions des différents collaborateurs administratifs, en lien avec l'application des directives du 15 janvier 2015 du SPO concernant les décisions de classification du Conseil d'Etat. Enfin, elle qualifie la décision d'arbitraire dès lors qu'elle se trouve dans une classe salariale qui ne correspond pas à son cahier des charges et à ses responsabilités. F. Invitée à se déterminer, la DEE formule ses observations le 31 octobre 2018 et conclut, sous suite de frais et dépens, à l'admission partielle du recours, en ce sens que la recourante pourra bénéficier de la classe 14 dès le 1er janvier 2019, date qui coïncide avec la création de l'entité de gestion RH de la DEE avalisée en séance du Conseil d'Etat du 2 octobre 2018. Elle précise que le SPO a préavisé favorablement sa nouvelle classification. Pour le reste, la DEE propose le rejet des différents moyens de preuves requis, à tout le moins s'agissant des documents dont la production est requise. Le 7 décembre 2018, la collaboratrice relève que rien n'atteste de sa nouvelle qualification, ni de la création de l'entité de gestion, attendue du reste depuis des années. Surtout, elle conteste le fait que sa promotion n'ait pas d'effet rétroactif. Le 8 avril 2019, l'autorité d'engagement produit le courrier du 1er mars 2019 adressé à la recourante, lequel informe cette dernière de sa nouvelle collocation, en classe 14, palier 16, rétroactivement au 1er janvier 2019. Dès lors que la DEE, suite au préavis du SPO, considère que

Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 l'adaptation de la classe salariale de la collaboratrice est en lien direct avec les tâches qu'elle devra effectuer au sein de l'entité, aucune rétroactivité ne se justifie. En outre, l'autorité d'engagement précise qu'il peut arriver qu'une direction soutienne la reclassification positive d'un de ses collaborateurs mais soit paradoxalement contrainte de la refuser formellement, à défaut d'avoir obtenu un préavis favorable du SPO. Il sera fait état des arguments, développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige. en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et 132 al. 1 de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1), de sorte que le Tribunal peut entrer en matière sur ses mérites. 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 (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. 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). 1.2. D'après l'art. 96a al. 1 CPJA, l'autorité de recours examine avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation. Tel est le cas en particulier des décisions relatives à l'évaluation du travail, des aptitudes et du comportement d'une personne (al. 2 let. a). 2. 2.1. Aux termes de l'art. 86 LPers, la compétence de fixer le traitement appartient à l'autorité d'engagement, sur le préavis du SPO ou sur la base des directives de gestion de celui-ci. Il en va de même

s'agissant des procédures de promotion, conformément aux art. 107 et 108 du règlement cantonal du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers; RSF 122.70.11). A teneur de l'art. 131a LPers, entré en vigueur le 1er juillet 2016, l'autorité d'engagement requiert le préavis du SPO avant de rendre une décision à l'égard d'un collaborateur ou d'une collaboratrice (al. 1). La décision mentionne ce préavis sous une forme appropriée et, le cas échéant, indique les motifs pour lesquels l'autorité d'engagement s'en est écartée (al. 2). D'après l'art. 11 RPers, le SPO préavise les décisions prises à l'égard d'un collaborateur ou d'une collaboratrice par les autorités d'engagement, ainsi que dans tous les cas expressément prévus par le présent règlement (al. 1). Lorsque la décision n'est pas conforme au préavis ou aux directives du SPO, celui-ci avise le Conseil d'Etat (al. 3). Dans le message du 22 juin 2015 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi supprimant le recours au Conseil d'Etat en matière de personnel, il est indiqué que, selon l'art.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10

E. 12

let. a LPers, le SPO doit veiller à l'application uniforme de la législation sur le personnel. L'article 131a LPers rappelle l'obligation de prendre le préavis du service précité et en renforce l'effet en exigeant que la décision indique, le cas échéant, les motifs pour lesquels l'autorité d'engagement s'en est écartée. Cela suppose une certaine formalisation dudit préavis, qui, en application de la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5) pourrait, en principe, être consulté par la personne concernée après que la décision aura été rendue (Message 2013-CE-132 22 juin 2015, https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/publ/_www/files/pdf77/fr_MES_2013-CE-132.pdf, 3 juillet 2019). 2.2. Sur le vu de ce qui précède, il y a dès lors lieu de constater que ce sont bien les autorités d'engagement qui prennent les décisions finales relatives aux classifications salariales de leurs collaborateurs. Si certes, elles doivent tenir compte du préavis rendu par le SPO et cas échéant justifier les raisons pour lesquelles, dans certaines situations, elles s'en distancieraient, il n'en demeure pas moins que la question du traitement relève de leurs compétences. En ce sens et contrairement à ce que soutient la DEE dans ses ultimes remarques du 8 avril 2019, il est envisageable qu'une direction prenne une décision sans nécessairement avoir obtenu le préavis favorable du SPO, pour autant qu'elle puisse justifier sa position. 3. Aux termes de l'art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Selon l'art. 9 Cst., toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi (cf. également art. 8 al. 2 let. d et e CPJA) D'après la jurisprudence, ce principe confère au citoyen, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites et ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée dans ces dernières (arrêt TF 2C_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 8.2; ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1). Pour se plaindre avec succès de la violation d'une promesse, l'administré doit établir l'existence de sept conditions. Il faut: 1) une promesse effective; 2) une promesse émanant d'un organe compétent ou censé compétent; 3) une promesse de nature à inspirer confiance; 4) une promesse relative à une situation individuelle et concrète; 5) une promesse ayant conduit son bénéficiaire à adopter un comportement qui lui est préjudiciable; 6) une promesse violée dans les conditions de fait tenues pour déterminantes lors de son émission et 7) une promesse enfreinte dans un état de droit semblable à celui où elle a été faite (ATF 131 II

627 consid. 6.1; arrêts TC FR 601 2008 18 du 20 mai 2008 consid. 2a; cf. TF 1C_587/2017 du 19 mars 2018 consid. 3; cf. ATF 141 V 530 consid 6.2; cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 739). 4. 4.1. Dans le cas particulier, la collaboratrice a été engagée en 2008 en classe 10, palier 18. Par la suite, dès 2011, bon nombre d'intervenants l'ont soutenue dans le cadre de ses démarches salariales, à commencer par ses supérieurs directs, le responsable RH dès 2011 ainsi que le Chef de B. _____ en 2015. C'est également le cas du Secrétaire général de la DEE, qui lui assurait déjà le 15 novembre 2012 que la promotion initiale en classe 12 serait appliquée rétroactivement au 1er janvier 2013.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 Une première promotion a finalement été décidée le 1er janvier 2014 et la recourante colloquée en classe 12, palier 17. Cette nouvelle classification a donné suite aux précédentes revendications, exception faite de la question de l'effet rétroactif abordée au préalable. Le 22 mai 2014, la collaboratrice a déposé une nouvelle demande, arguant que la rétroactivité devait remonter au 1er janvier 2011. En outre, elle revendiquait la classe 14, voire 16, vu ses responsabilités. Le 19 décembre 2014, elle a été reçue par le Conseiller d'Etat et le Secrétaire général de la DEE. Lors de cette séance, il a été prévu qu'un nouveau cahier des charges serait établi d'ici la fin du mois de janvier 2015, que la classe salariale de la collaboratrice serait revue à la hausse, en classe 14 ou 16, et qu'une indemnité de remplacement, pour compenser le manque à gagner des dernières années, lui serait octroyée (cf. courriel du SSP du 20 janvier 2015 adressé au Conseiller d'Etat et au Secrétaire général). 4.2. Au vu des conditions de la promesse évoquées ci-avant, force est de constater que les différentes interventions du responsable RH, du Secrétaire général ou encore du Chef de B. _____ ne remplissent pas les conditions d'une assurance effective, émanant d'un organe compétent. Si l'on peut certes regretter la lenteur et la manière dont les nombreuses demandes de promotion et d'adaptation de salaire de la recourante ont été traitées, il faut reconnaître que les échanges ayant eu lieu entre cette dernière et les différents protagonistes précités ne sont pas de nature à lier l'Etat-employeur. En revanche, tel est le cas des propos tenus le 19 décembre 2014 par le Conseiller d'Etat, lequel a promis, de manière claire et sans équivoque, que sa classe serait augmentée, à tout le moins en classe 14, et qu'elle recevrait une compensation financière pour le manque à gagner des dernières années. A relever que la classe 16 n'a, quant à elle, jamais été concrètement garantie, ce que la recourante semble du reste admettre dans son mémoire (cf. notamment ch. III, 2, b, p. 11 du recours du 14 juin 2018). Le caractère effectif de ces deux promesses ressort expressément du courriel du SSP du 20 janvier 2015 adressé par la collaboratrice au Conseiller d'Etat et au Secrétaire général suite à l'entretien du 19 décembre 2014. Bien que ce courriel ne provient pas de l'autorité d'engagement directement, rien ne permet de mettre en doute sa valeur probante et la réalité de son contenu. L'on doit en effet admettre que le Conseiller d'Etat et le Secrétaire général ont réceptionné ce dernier, sans en contester la teneur ni immédiatement, ni par la suite. Ce courriel est en outre conforme aux précédentes démarches effectuées par la recourante et ses supérieurs. Partant, force est d'en reconnaître la valeur probante. Par ailleurs, il sied d'admettre que ces promesses ont été données par un organe indiscutablement compétent - à savoir le Conseiller d'Etat, Directeur en charge de la DEE - et avaient trait à une situation individuelle et concrète. Compte tenu des circonstances dans lesquelles elles ont été données, l'on doit admettre en outre qu'elles étaient de nature à faire naître chez la collaboratrice un sentiment de confiance. Au demeurant, ni les conditions de fait, ni les conditions de droit n'ont changé de manière fondamentale depuis la formulation des assurances précitées. Sur ce dernier point et quoi qu'en pense l'autorité intimée, la création, en 2019, de l'entité de gestion dont il était déjà

question à la fin de l'année 2012 (cf. courriel du Secrétaire général du 15 novembre 2012) ne vient pas contredire cette affirmation. La DEE ne peut se soustraire à ses engagements sous ce

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 prétexte, étant rappelé que le Conseiller d'Etat avait annoncé la création de dite entité dès février ou mars 2015. Enfin, il ne fait pas de doute que, se fondant sur les assurances reçues, la recourante a adopté un comportement qui lui occasionne actuellement un préjudice, à tout le moins sous l'angle de la problématique de la rétroactivité de la promotion. Confiante après la séance du 19 décembre 2014, elle a renoncé à demander une décision formelle, comme elle avait initialement prévu de le faire (cf. son courrier du 16 octobre 2014). Elle s'est armée de patience, avant de finalement la requérir, seulement en octobre 2016, constatant que rien n'avait évolué depuis sa rencontre avec le Conseiller d'Etat. A relever qu'il a fallu à la DEE près de neuf mois pour accuser réception de sa demande du 3 octobre 2016 et encore dix mois supplémentaires pour rendre la décision formelle requise, le 9 mai 2018, sous la pression d'une procédure pour déni de justice pendante devant le Tribunal cantonal.

4.3. Considérant ce qui précède, il faut admettre l'existence de deux promesses. La première assurance consiste en l'obtention par la collaboratrice de la classe 14. Elle a été, sur le principe, concrétisée par la décision de la DEE rendue le 1er mars 2019, octroyant à l'intéressée la classe 14, palier 16, avec effet rétroactif au 1er janvier 2019. A l'évidence, cette nouvelle classification donne suite à sa requête du 22 mai 2014 et aux démarches qui l'ont succédé, dont en particulier le présent recours du 14 juin 2018. En revanche, aucune promesse n'a été formulée sur un placement en classe 16 au lieu de 14. Cela étant, la rétroactivité de la nouvelle collocation reste encore litigieuse. Il ressort du courriel du 20 janvier 2015, dont la valeur probante n'est plus à discuter, qu'il était prévu de rehausser la classification de la recourante "sur la base [d'un] nouveau cahier des charges, et dès l'introduction de la nouvelle entité de gestion (février-mars 2015)". En outre, sur l'exemplaire original figurant au dossier du courrier de la collaboratrice adressé au Conseiller d'Etat le 17 juin 2015, l'on peut lire une annotation manuscrite de ce dernier à l'intention du Secrétaire général datée du 20 juin 2015, par laquelle il requiert qu'une discussion ait lieu avant la pause d'été. Sur la page 2 de ce document, le Conseiller d'Etat a souligné la phrase "rien n'a changé à ce jour" et a ajouté dans la marge un point d'interrogation. Considérant ceci ainsi que le courriel du 20 janvier 2015, l'on est dès lors forcé d'admettre que l'intention était de garantir à la collaboratrice une collocation en classe 14 - dans un avenir proche - suite à l'entretien du 19 décembre 2014. En ce sens, l'effet rétroactif doit nécessairement être accordé à l'intéressée, au plus tard au 1er janvier 2016, soit bien avant le 1er janvier 2019. Toutefois, et contrairement à la conclusion principale de la recourante, il ne peut a priori pas être retenu, faute de preuve, que le Conseiller d'Etat entendait assurément l'accorder déjà au 1er janvier 2015. Partant, le recours doit être partiellement admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée, charge à elle de déterminer le moment où la promotion en classe 14 aurait dû être concédée et d'en fixer le palier. Cela fait, il incombera à la DEE de calculer la perte subie par la recourante, laquelle doit correspondre à la différence entre le montant effectivement perçu par cette dernière et celui auquel elle aurait pu prétendre si la promesse donnée avait été respectée. Ce montant devra être alloué à la recourante.

4.4. Par ailleurs, le Conseiller d'Etat a, le 19 décembre 2014, garanti une "indemnité de remplacement, pour compenser le manque à gagner dû à une classification insuffisante au cours des dernières années".

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 En revanche, contrairement aux allégations de la recourante, aucune promesse ne lui a été donnée sur le montant de cette indemnité. Il ne figure pas au dossier d'éléments permettant de la fixer, de sorte qu'il n'incombe pas à l'Instance de céans de le faire. Partant, il y a lieu de renvoyer l'affaire à l'autorité intimée pour qu'elle arrête l'indemnité promise qu'elle se doit d'allouer à la recourante. Dans ce sens, le recours doit être partiellement admis sur ce point également. 5. Vu l'issue du litige, il n'est pas nécessaire de trancher les autres griefs invoqués par la recourante, notamment la question de la violation de son droit d'être entendue ou celle de son droit à l'égalité de traitement. Pour la même raison, il n'y a pas lieu de donner suite aux mesures d'instruction requises par celle-ci - la production des différents documents demandés, l'établissement d'une expertise ou d'une évaluation de sa fonction - n'étant pas de nature à modifier l'opinion de la Cour (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; arrêt TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1972; cf. JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, CPJA annoté, 2006, n. 59.4); 6. Considérant ce qui précède, le recours doit être partiellement admis, dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet, et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. 6.1. Selon l'art. 134a al. 2 CPJA, des frais de procédures sont perçus lorsque la valeur litigieuse égale au moins celle des prud'hommes, fixée à CHF 30'000.- (art. 113 al. 2 let. d et 114 let. c du code de procédure civile du 19 décembre 2008, CPC; RS 272). En l'occurrence, compte tenu des difficultés à évaluer celle-ci, il est renoncé au prélèvement de frais judiciaires (cf. art. 129 CPJA). 6.2. En revanche, la recourante a droit à une indemnité de partie réduite, au sens de l'art. 138 al. 2 CPJA, vu l'admission partielle de son recours. Compte tenu des circonstances évoquées, il se justifie de considérer qu'elle obtient gain de cause pour 80%, et l'autorité intimée pour 20%. D'après la liste de frais produite par Me Emilie Brabis Lehmann le 17 avril 2019, les opérations devant le Tribunal cantonal ont occasionné 16.41 heures de travail, soit un montant de CHF 4'102.50 en application du tarif horaire de CHF 250.- fixé par le tarif cantonal du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif/JA; RSF 150.1). Compte tenu de l'admission partielle du recours, il y a lieu de réduire le montant de ces honoraires de 20%, c'est-à-dire de les ramener à un total de CHF 3'282.-. Partant, l'indemnité de partie à laquelle la recourante a droit s'élève à CHF 3'282.-, plus CHF 52.- de débours, plus CHF 233.40 de TVA à 7.7%, soit un montant total de CHF 3'567.40, à mettre intégralement à la charge de l'Etat de Fribourg.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 la Cour arrête : I. Le recours est partiellement admis dans le sens de la décision rendue pendente le 1er mars 2019 lui reconnaissant la classe 14. Il est en outre partiellement admis, s'agissant de l'effet rétroactif de la classification et de l'indemnité de remplacement. La cause est renvoyée sur ces deux points à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. II. Il n'est pas perçu de frais judiciaire. III. Il est alloué à la recourante, à titre d'indemnité de partie réduite, un montant de CHF 3'567.40 (TVA comprise de CHF 233.40) à la charge de l'Etat de Fribourg. IV. Notification. 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 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 9 décembre 2019/mju/smo La Présidente : La Greffière :

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