

# **NE\_GERICHTE CDP.2010.191 vom 18. Mai 2011**

NE Tribunal cantonal, 2011-05-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2010.191](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2010.191)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2010.191 du 18 mai 2011

IT: NE\_GERICHTE CDP.2010.191 del 18 maggio 2011

## **Erwägungen**

### **E. 1**

a) Le litige porte sur le droit du demandeur, postérieurement au 31 juillet 2008, à une pension de retraite pour conseiller communal dont le droit lui a été ouvert avant qu'il ait atteint l'âge de 40 ans révolus. b) A juste titre, le demandeur fonde sa démarche sur l'article 58 let. d LPJA (action fondée sur le droit administratif et portant sur des prestations découlant de contrats de droit public) et non sur les articles 58 let. f LPJA et 73 LPP (action fondée sur le droit administratif et portant sur les contestations opposant les institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit; v. sur ce point ATF 127 V 29 ). Déposé en outre dans les formes prévues par la loi (art. 60 al. 1 LPJA ), la demande est recevable. c) Depuis le 1 er janvier 2011, la Cour de droit public du Tribunal cantonal a succédé au Tribunal administratif et traite les causes qui avaient été déférées à cette dernière instance (art. 47, 83 OJN ).

### **E. 2**

a) Selon l'arrêté du conseil général de Y. [...] du 1 er octobre 1979 fixant les pensions en faveur des membres du Conseil communal et de leur famille (ci-après : l'arrêté du 01.10.1979), les membres du Conseil communal sortant de charge ont droit, en cas de non-réélection, avec effet au-delà de la quatrième année de fonction, au versement d'une pension (art. 1 ch. 2 let. a in fine). Selon l'article 3, cette pension est calculée sur la base du dernier traitement acquis par l'intéressé, allocations de renchérissement incluses (al. 1). Elle est au maximum de 50 % de ce traitement (al. 2). Si les fonctions ont cessé avant que l'intéressé les ait exercées durant douze années pleines, le taux de la pension est réduit de 3 % par année manquante (al. 3). Si elles ont cessé avant que l'intéressé ait atteint l'âge de 50 ans révolus, le taux de la pension est réduit de 1 % par année manquante (al. 4). La pension d'un conseiller communal sorti de charge avant d'avoir atteint l'âge de 40 ans révolus lui est servie durant un nombre de mois égal à celui de ses mois de fonction (art. 4 al. 1). Dans les autres cas, la pension est servie à titre viager (art. 4 al. 2). Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ( LPP ), les membres du Conseil communal sont affiliés à une institution de prévoyance enregistrée au sens de l'article 48 LPP ; le choix de cette dernière est de la compétence du Conseil communal (art. 1 bis al. 1). L'institution de prévoyance enregistrée assure des pensions conformes aux exigences minimales de la LPP. Des pensions échues sont servies directement au bénéficiaire; elles sont portées en déduction des pensions selon les articles 3, 5, 6 et 7 de l'arrêté (al. 2). En cas d'application du premier alinéa de l'article 4, le montant de la pension est réduit du montant de la pension temporaire de même durée correspondant à l'avoir de vieillesse accumulé. Ce dernier est alors assimilé à une créance de libre passage (al. 3). Le Conseil communal est chargé de l'exécution de l'arrêté du 01.10.1979 (art. 12). b) Le 29 juin 2004, le Conseil communal a pris un arrêté fixant la

pension de retraite de X., ancien conseiller communal (ci-après : l'arrêté du [...] 2004). Selon cet acte, la pension de retraite suivante est accordée à X. pour une activité de 4 ans et un mois : 15 % du traitement de base augmenté des allocations de renchérissement (indice 102.08 de novembre 2003) de 186'563 francs, soit 27'985 francs par année (art. 1). La police d'assurance conclue avec la Caisse d'assurance C. est reprise par X., qui devient le preneur d'assurance. La pension due par Y. sera en conséquence diminuée de 76.90 francs par mois (transformation de la police en rente de vieillesse) et s'élève donc mensuellement à 2'255.20 francs (art. 2). La pension sera payable mensuellement, en principe le 24 du mois, la première fois le 24 juillet 2004 (art. 3). L'office du personnel est chargé de l'exécution du présent arrêté (art. 4). En outre, par arrêté du même jour, le Conseil communal a octroyé à X. une bonification égale à 6 mois de salaire avec effet à fin juin 2004.

### **E. 3**

a) Le demandeur invoque en premier lieu le principe de la bonne foi. b) Découlant directement de la Constitution et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration ( ATF 131 II 627 cons. 6.1, p. 636, 129 I 161 cons. 4.1, p. 170, 128 II 112 cons. 10b/aa, p.125, 126 II 377 cons. 3a, p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée ( ATF 131 II 627 cons. 6.1, p. 637, 129 I 161 cons.4.1, p. 170, 122 II 113 cons.3b/cc, p. 123 et les références citées). c) En l'espèce, ces conditions ne sont de toute évidence pas remplies. En premier lieu, on ne voit pas en quoi l'arrêté du [...] 2004, qui revêt toutes les caractéristiques d'une décision administrative au sens de l'article 3 LPJA , serait erroné. C'est à tort que le demandeur soutient que cet acte aurait dû indiquer une limitation dans le temps de la pension qui lui était octroyée. Le contraire eût été une erreur. En effet, selon les articles 10 et 11 de l'arrêté du 01.10.1979 , la pension – viagère ou non – octroyée à un ancien conseiller communal est réduite en cas de versement d'une rente de l'assurance-accidents en sa faveur ou si ses revenus atteignent un certain montant. Dès lors, l'autorité communale ne saurait s'engager à verser à un ancien conseiller communal, pour un temps défini ou indéfini, une pension de retraite d'un montant déterminé. L'arrêté du [...] 2004 aurait certes pu être plus précis, mais on ne peut de toute façon pas retenir qu'il constitue une promesse inexacte. Par ailleurs, une décision de l'autorité ne doit pas s'interpréter seulement selon sa lettre, en vertu du principe de la confiance, il faut lui reconnaître le sens que le destinataire de bonne foi pouvait et devait lui donner, d'après les circonstances qu'il connaissait ou était censé connaître au moment où il en a eu communication ( ATF 115 II 415 cons. 3a, p. 421). Compte tenu de la fonction qu'il avait occupée et de ses compétences, on pouvait raisonnablement exiger du demandeur qu'il portât une attention suffisante à l'arrêté en question pour en mesurer la portée. Cet acte se réfère d'ailleurs expressément à l'arrêté du 01.10.1979 et indique la date de naissance précise de X. ainsi que le début et la fin de ses fonctions de conseiller communal. Le fait

que la référence à l'arrêté du 01.10.1979 est globale et que son article 4 n'est pas spécifiquement indiqué ne constitue pas – contrairement à ce que soutient le demandeur avec grande légèreté – un motif pour laisser croire que la pension en cause avait une nature viagère. Selon la jurisprudence en matière d'assurances sociales, à laquelle on peut se référer par analogie, l'ignorance par l'assuré du fait qu'il n'avait pas droit à des prestations ne suffit pas pour admettre qu'il les a reçues de bonne foi (v. par exemple arrêts du TF du 31.08.2010 [8C\_118/2010] cons. 4.1 et du 03.02.2010 [9C\_353/2009] cons.2.1 et les références). A plus forte raison doit-on admettre que l'ignorance par un administré des conditions réglementaires à l'octroi d'une prestation ne saurait fonder, en vertu du principe de la bonne foi, un droit à cette prestation. Les conditions énumérées ci-dessus (cons. 3b) étant cumulatives, il n'y a pas lieu d'examiner si d'autres parmi elles seraient remplies ou non.

#### **E. 4**

a) Le demandeur soutient ensuite que si le Conseil communal voulait mettre un terme au service de la pension litigieuse, il aurait dû rendre un nouvel arrêté correspondant aux formes de celui du [...] 2004. Ici encore, il ne peut pas être suivi. b) Selon la jurisprudence, l'autorité de la chose jugée des décisions portant sur des prestations durables s'étend également aux conditions du droit à la prestation, à moins que la loi prévoie expressément une autre réglementation ( ATF 136 V 369 cons. 3.1.1, p. 373-374). Il en résulte que, en matière d'assurance-invalidité par exemple, les motifs d'une décision de rente entrée en force ne peuvent pas faire l'objet d'un réexamen dans le cadre d'une procédure de révision ou de nouvelle demande et qu'il n'y a pas lieu de revenir sur lesdits motifs, à moins que l'on ne soit en présence d'un nouveau cas d'assurance. En revanche, lorsque la loi elle-même prévoit une validité limitée pour les prestations en question, comme par exemple en matière de prestations complémentaires à l'AVS-AI, les règles qui précèdent ne sont pas applicables (arrêt précité). c) En l'occurrence, cette dernière exception est bien réalisée. En effet, l'arrêté du 01.10.1979 prévoit précisément la durée du service de la pension d'un conseiller communal sorti de charge avant d'avoir atteint l'âge de 40 ans révolus. Il n'était dès lors pas nécessaire que l'autorité communale rende une nouvelle décision pour mettre fin à cette prestation qui était limitée dans le temps en vertu des normes sur lesquelles elle se fondait.

#### **E. 5**

a) Enfin, le demandeur invoque le principe de l'égalité de traitement et de l'interdiction de discrimination liée à l'âge ainsi que de l'arbitraire. b) Aux termes de l'article 8 al. 1 Cst. féd., nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou physique. On est en présence d'une discrimination selon l'article 8 al. 2 Cst. féd. lorsqu'une personne est traitée différemment en raison de son appartenance à un groupe particulier qui, historiquement ou dans la réalité sociale actuelle, souffre d'exclusion ou de dépréciation. Le principe de non-discrimination n'interdit toutefois pas toute distinction basée sur l'un des critères énumérés à l'article 8 al. 2 Cst. féd., mais fonde plutôt le soupçon d'une différenciation inadmissible. Des inégalités qui résultent d'une telle distinction doivent dès lors faire l'objet d'une justification particulière ( ATF 132 I 167 cons. 3, p. 169, 129 I 217 cons. 2.1, p. 223, 126 II 377 cons. 6a, p. 392; arrêt du TF du 28.07.2009 [8C\_169/2009 ] cons. 4.2.1 et les références). En outre, une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité consacré à l'article 8 al. 1 Cst. féd. lorsqu'il établit des distinctions

juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante ( ATF 134 I 23 cons. 9.1, p. 42 et les références). c) En l'espèce, il y a lieu de relever tout d'abord qu'il n'existe aucun droit à pouvoir bénéficier d'une retraite anticipée ( ATF 117 V 229 cons. 5c, p. 235, arrêt du TF du 15.01.2008 [9C\_78/2007] cons. 5.2 et les références). Par ailleurs, l'expérience générale de la vie enseigne que jusqu'à l'âge de 40 ans tout au moins les chances d'exercer une activité professionnelle sont intactes, comme l'a d'ailleurs admis le Grand Conseil récemment lorsqu'il a examiné, dans sa séance du 2 novembre 2010, le rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur la prévoyance professionnelle en faveur des membres du Conseil d'Etat (rapport no 10.042 ch. 4, p. 8). De toute évidence, il existe une justification objective et particulière à la limite instaurée par l'article 4 al. 1 de l'arrêté du 01.10.1979 . Au surplus, selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'article 9 Cst. féd., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; il n'est retenu que si cette solution est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Tel n'est manifestement pas le cas en l'occurrence. Sous l'angle du sentiment de la justice ou de l'équité en particulier, le demandeur ne saurait être tenu pour défavorisé, lui qui, dans la force de l'âge, a bénéficié d'une indemnité équivalente à six mois de salaire à la fin de ses fonctions, puis encore d'une pension mensuelle versée à 49 reprises.

## **E. 6**

a) Il suit de ce qui précède que la demande se révèle entièrement mal fondée, sans qu'il soit nécessaire d'administrer d'autres preuves encore. Elle sera rejetée en toutes conclusions. b) La procédure en matière de rapports de service n'est pas toujours gratuite. Sous l'ancien droit, le Tribunal administratif a jugé (arrêt du 25.03.2008 [TA.2007.81] cons. 6, disponible sur le site <http://jurisprudence.ne.ch>) que cette procédure était onéreuse lorsque la valeur litigieuse de l'action dépassait le seuil fixé par la loi sur la nomination et la juridiction des prud'hommes ( LJP ), soit 40'000 francs. Cette dernière loi a été abrogée, avec effet au 31 décembre 2010, par la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise du 27 janvier 2010, OJN . (RSN 161.1; cf. art. 100 let. b). Depuis le 1 er janvier 2011, selon l'article 114 let. c CPC, il n'est pas perçu de frais judiciaires dans la procédure au fond dans les litiges portant sur un contrat de travail ou relevant de la loi du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services, lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 francs. c) En l'espèce, le demandeur a conclu au paiement d'un montant de 49'614.40 francs en capital, tout en réservant son droit à une rente mensuelle viagère à partir du 1 er juin 2010. Les frais doivent être fixés en application de l'arrêté temporaire fixant les tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative du 22 décembre 2010 (RSN 164.11), en particulier selon les articles 15 ss par renvoi de l'article 41. Au regard d'une valeur litigieuse évaluée au plus bas, sans tenir compte d'une capitalisation de la rente viagère prétendue, l'émolument forfaitaire de décision sera arrêté à 5'000 francs et les débours (art. 42) à 500 francs. Il n'y a en outre pas lieu à allocation de dépens (art. 48 LPJA ).

## **E. 40**

ans révolus. Il n'était dès lors pas nécessaire que l'autorité communale rende une nouvelle décision pour mettre fin à cette prestation qui était limitée dans le temps en vertu des normes sur lesquelles elle se fondait.

5.a) Enfin, le demandeur invoque le principe de l'égalité de traitement et de l'interdiction de discrimination liée à l'âge ainsi que de l'arbitraire.

b) Aux termes de l'article 8 al. 1 Cst. féd., nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou physique. On est en présence d'une discrimination selon l'article 8 al. 2 Cst. féd. lorsqu'une personne est traitée différemment en raison de son appartenance à un groupe particulier qui, historiquement ou dans la réalité sociale actuelle, souffre d'exclusion ou de dépréciation. Le principe de non-discrimination n'interdit toutefois pas toute distinction basée sur l'un des critères énumérés à l'article 8 al. 2 Cst. féd., mais fonde plutôt le soupçon d'une différenciation inadmissible. Des inégalités qui résultent d'une telle distinction doivent dès lors faire l'objet d'une justification particulière (ATF 132 I 167cons. 3, p. 169, 129 I 217cons. 2.1, p. 223, 126 II 377cons. 6a, p. 392; arrêt du TF du 28.07.2009 [8C\_169/2009] cons. 4.2.1 et les références).

En outre, une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité consacré à l'article 8 al. 1 Cst. féd. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 134 I 23cons. 9.1, p. 42 et les références).

c) En l'espèce, il y a lieu de relever tout d'abord qu'il n'existe aucun droit à pouvoir bénéficier d'une retraite anticipée (ATF 117 V 229cons. 5c, p. 235, arrêt du TF du 15.01.2008 [9C\_78/2007]cons. 5.2 et les références). Par ailleurs, l'expérience générale de la vie enseigne que jusqu'à l'âge de 40 ans tout au moins les chances d'exercer une activité professionnelle sont intactes, comme l'a d'ailleurs admis le Grand Conseil récemment lorsqu'il a examiné, dans sa séance du 2 novembre 2010, le rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur la prévoyance professionnelle en faveur des membres du Conseil d'Etat (rapport no 10.042 ch. 4, p. 8). De toute évidence, il existe une justification objective et particulière à la limite instaurée par l'article 4 al. 1 de l'arrêté du 01.10.1979. Au surplus, selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'article 9 Cst. féd., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; il n'est retenu que si cette solution est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou si elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Tel n'est manifestement pas le cas en l'occurrence. Sous l'angle du sentiment de la justice ou de l'équité en particulier, le demandeur ne saurait être tenu pour défavorisé, lui qui, dans la force de l'âge, a bénéficié d'une indemnité équivalente à six mois de salaire à la fin de ses fonctions, puis encore d'une pension mensuelle versée à 49 reprises.

6.a) Il suit de ce qui précède que la demande se révèle entièrement mal fondée, sans qu'il soit nécessaire d'administrer d'autres preuves encore. Elle sera rejetée en toutes ses conclusions.

b) La procédure en matière de rapports de service n'est pas toujours gratuite. Sous l'ancien droit, le Tribunal administratif a jugé (arrêt du 25.03.2008[TA.2007.81]cons. 6, disponible sur le site <http://jurisprudence.ne.ch>) que cette procédure était onéreuse lorsque la valeur litigieuse de l'action dépassait le seuil fixé par la loi sur la nomination et la juridiction des prud'hommes (LJPH), soit 40'000 francs. Cette dernière loi a été abrogée, avec effet au 31 décembre 2010, par la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise du 27 janvier 2010, OJN. (RSN 161.1; cf. art. 100 let. b). Depuis le 1er janvier 2011, selon l'article 114 let. c CPC, il n'est pas perçu de frais judiciaires dans la procédure au fond dans les litiges portant sur un contrat de travail ou relevant de la loi du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services, lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 francs.

c) En l'espèce, le demandeur a conclu au paiement d'un montant de 49'614.40 francs en capital, tout en réservant son droit à une rente mensuelle viagère à partir du 1er juin 2010.

Les frais doivent être fixés en application de l'arrêté temporaire fixant les tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative du 22 décembre 2010 (RSN 164.11), en particulier selon les articles 15 ss par renvoi de l'article 41. Au regard d'une valeur litigieuse évaluée au plus bas, sans tenir compte d'une capitalisation de la rente viagère prétendue, l'émolument forfaitaire de décision sera arrêté à 5'000 francs et les débours (art. 42) à 500 francs.

Il n'y a en outre pas lieu à allocation de dépens (art. 48LPJA).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette la demande en toutes ses conclusions.
2. Met les frais de la cause par 5'500 francs à la charge du demandeur.
3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 18 mai 2011

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