

NE_GERICHTE CDP.2011.283 vom 7. Oktober 2011

NE Tribunal cantonal, 2011-10-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2011.283

FR: NE_GERICHTE CDP.2011.283 du 7 octobre 2011

IT: NE_GERICHTE CDP.2011.283 del 7 ottobre 2011

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

L'objet de la contestation est la décision du 31 mai 2011, qui ne porte pas sur des prétentions salariales ou autres indemnités en faveur de l'intéressée. Par conséquent, la Cour de céans ne peut pas se prononcer dans le cadre de la présente procédure sur les conclusions d'ordre patrimonial de la recourante. Celles-ci sont irrecevables, d'autant plus qu'elles relèvent, par principe, non pas de la procédure de recours mais de celle de l'action de droit administratif (art. 58 let. a LPJA).

E. 3

a) Selon le statut du personnel communal de la commune de [...], du 7 décembre 1987, le personnel communal comprend le personnel nommé (fonctionnaires soumis au droit public) et le personnel surnuméraire soumis principalement au droit privé. L'article 4 dispose que la nomination, la promotion, la mutation, le licenciement et la révocation du fonctionnaire sont du ressort du conseil communal. D'après l'article 6, la nomination peut être subordonnée à des conditions particulières telles que l'âge, la santé, la situation personnelle (al. 1). Elle peut dépendre d'exigences professionnelles en relation avec la fonction ou du résultat d'un examen ou d'un stage (al. 2). Sont réservées les conditions découlant des législations fédérale et cantonale pour les fonctions régies par elles (al. 3). D'après l'article 8, en règle générale, la nomination est faite à titre provisoire pour une année (al. 1). A l'expiration de ce délai, le conseil communal peut confirmer la nomination à titre définitif, maintenir la nomination à titre provisoire durant six mois au plus, résilier l'engagement (al. 2). b) Le règlement sur l'état civil (REC; RSN 212.1 20) a pour but de définir les modalités d'application des dispositions fédérales en matière d'état civil et actes d'origine dans le canton de Neuchâtel (art. 1). L'article 11 REC prévoit que chaque arrondissement de l'état civil est dirigé par un officier de l'état civil, assisté d'un ou de plusieurs suppléants, tous nommés par le conseil communal ou les conseils communaux de l'arrondissement (al. 1). Cette nomination est soumise à la ratification du Conseil d'Etat (al. 2). Les conditions pour être nommé en qualité d'officier de l'état civil ou de suppléant sont régies par la législation fédérale (art. 12). L'entrée en fonction d'un nouvel officier d'état civil ou d'un suppléant ne peut intervenir qu'après une formation arrêtée par l'autorité de surveillance (art. 13 al. 1). c) L'Ordonnance fédérale sur l'état civil, du 28 avril 2004 (OEC; RS 2011.112.2) dispose à l'article

E. 4

al. 4 et 5 OEC , la désignation comme cheffe d'un office de l'état civil comportant des tâches qui ne se recouvrent pas entièrement avec celles d'autres collaborateurs de l'office,

fussent-ils suppléants, et des responsabilités particulières. Or, seule la nomination de l'intéressée comme cheffe d'office n'avait un sens pour elle et aux yeux de la commune, puisqu'il s'agissait de remplacer le chef d'office démissionnaire et de permettre une promotion de la prénommée. b) Indépendamment des arguments de la recourante relatifs à la prétendue absence de validité de la décision ici attaquée, les parties ne soutiennent pas qu'une entrée en fonction de l'intéressée conforme à l'acte de nomination serait encore envisageable de fait. Cela doit être exclu, en effet, vu la position du préposé à la surveillance et compte tenu, a fortiori, de l'exigence supplémentaire de la ratification ultérieure par le Conseil d'Etat exigée par l'article 11 al. 2 REC . Se pose dès lors la question des conséquences de cette situation. La constatation de la nullité ou, à défaut, la révocation de l'acte de nomination est un problème complexe en droit; l'une et l'autre dépendent de conditions diverses liées à la nature de l'acte en cause, à la gravité du vice qui l'entache et aux effets de l'invalidation éventuelle. En outre, la révocation ou l'annulation d'une décision ou d'un contrat de droit administratif supposent généralement une pesée des intérêts respectifs de la collectivité de la personne concernée (par exemple Moor, Droit administratif, vol. II, 2^e édition, p. 326 ss, 392 ss). On peut cependant s'abstenir de déterminer en l'espèce si l'on est en présence d'un vice qui affectait l'acte, lorsqu'il a été pris, si gravement qu'il devrait être qualifié de nul, c'est-à-dire d'inexistant, car il ne fait pas de doute que les conditions d'une révocation sont en tout cas remplies pour que l'invalidation de l'acte s'impose déjà pour le motif que celui-ci est désormais sans effets, juridiques et de fait, du moins quant à son objet. Elle se justifie donc par un intérêt public prépondérant manifeste, qui est celui de ne pas laisser subsister une apparence de validité d'un acte en réalité caduc. Une décision communale soumise à l'approbation du canton exigée par la loi ne peut, si cette approbation est exclue, déployer d'effets et n'entre pas en force, ce qui permet de la déclarer nulle ou de la révoquer (ATF 111 Ib 213). c) Quoique la recourante n'invoque pas le principe de la protection de la bonne foi, on pourrait s'interroger sur son application dans le cas d'espèce. Ce principe protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci et suscitant une expectative déterminée (ATF 126 II 377 cons. 3a, 122 II 113 cons.3b/cc, 128 II 112 cons. 10b/aa). Pour que, en vertu de l'article 9 Cst., le citoyen soit en droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux assurances reçues, il faut que cinq conditions cumulatives soient remplies : l'autorité doit être intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), l'autorité doit avoir agi ou être censée avoir agi dans les limites de sa compétence (b), l'administré doit avoir eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite (c), l'administré doit s'être fondé sur l'acte en question pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice (d) et la loi ne doit pas avoir changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). Certaines de ces conditions pourraient être considérées comme remplies en l'espèce, mais celle qui exige que l'administré ait pris des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice ne l'est pas, puisque la recourante conserve son ancien poste. En outre, même lorsque les conditions de la protection de la bonne foi sont remplies, l'autorité n'est pas nécessairement tenue de déroger à la loi afin de traiter le citoyen conformément aux assurances données ou aux expectatives créées. La loi doit être appliquée lorsque l'intérêt public à son respect l'emporte sur l'intérêt privé de l'administré à un traitement illégal. Dans cette hypothèse cependant, l'administré est en droit de réclamer une indemnité pour le dommage causé (arrêt du TF du 06.02.2003 [2A.466/2002]).

Il résulte de ce qui précède que la décision entreprise doit être confirmée et que le recours est mal fondé dans la mesure où il n'est pas irrecevable. Conformément à la pratique de la Cour de céans en matière de rapports de service de la fonction publique, il est statué sans frais. Vu l'issue du litige, il n'y a pas lieu à dépens.

E. 31

mai 2011, qui ne porte pas sur des prétentions salariales ou autres indemnités en faveur de l'intéressée. Par conséquent, la Cour de céans ne peut pas se prononcer dans le cadre de la présente procédure sur les conclusions d'ordre patrimonial de la recourante. Celles-ci sont irrecevables, d'autant plus qu'elles relèvent, par principe, non pas de la procédure de recours mais de celle de l'action de droit administratif (art. 58 let. a LPJA).

3.a) Selon le statut du personnel communal de la commune de [...], du 7 décembre 1987, le personnel communal comprend le personnel nommé (fonctionnaires soumis au droit public) et le personnel surnuméraire soumis principalement au droit privé. L'article 4 dispose que la nomination, la promotion, la mutation, le licenciement et la révocation du fonctionnaire sont du ressort du conseil communal. D'après l'article 6, la nomination peut être subordonnée à des conditions particulières telles que l'âge, la santé, la situation personnelle (al. 1). Elle peut dépendre d'exigences professionnelles en relation avec la fonction ou du résultat d'un examen ou d'un stage (al. 2). Sont réservées les conditions découlant des législations fédérale et cantonale pour les fonctions régies par elles (al. 3). D'après l'article 8, en règle générale, la nomination est faite à titre provisoire pour une année (al. 1). A l'expiration de ce délai, le conseil communal peut confirmer la nomination à titre définitif, maintenir la nomination à titre provisoire durant six mois au plus, résilier l'engagement (al. 2).

b) Le règlement sur l'état civil (REC;RSN 212.120) a pour but de définir les modalités d'application des dispositions fédérales en matière d'état civil et actes d'origine dans le canton de Neuchâtel (art. 1). L'article 11 REC prévoit que chaque arrondissement de l'état civil est dirigé par un officier de l'état civil, assisté d'un ou de plusieurs suppléants, tous nommés par le conseil communal ou les conseils communaux de l'arrondissement (al. 1). Cette nomination est soumise à la ratification du Conseil d'Etat (al. 2). Les conditions pour être nommé en qualité d'officier de l'état civil ou de suppléant sont régies par la législation fédérale (art. 12). L'entrée en fonction d'un nouvel officier d'état civil ou d'un suppléant ne peut intervenir qu'après une formation arrêtée par l'autorité de surveillance (art. 13 al. 1).

c) L'Ordonnance fédérale sur l'état civil, du 28 avril 2004 (OEC; RS 2011.112.2) dispose à l'article 4 que les officiers de l'état civil doivent remplir les conditions suivantes : détenir la nationalité suisse, avoir l'exercice des droits civils, être titulaire du brevet fédéral d'officier de l'état civil (al. 3). Une personne qui n'est pas titulaire du brevet fédéral peut être nommée ou élue officier de l'état civil, à condition d'obtenir ce titre dans un certain délai, fixé d'entente avec l'autorité de surveillance. Dans des cas fondés, ce délai peut exceptionnellement être prolongé d'entente avec l'autorité de surveillance (al. 4). Jusqu'à l'obtention du brevet, l'autorité de surveillance décide en accord avec le chef de l'office de l'état civil des tâches que la personne peut exécuter selon les connaissances théoriques et pratiques qu'elle a acquises (al. 5). Les cantons peuvent poser d'autres conditions à la nomination ou à l'élection des officiers de l'état civil (al. 6).

4.a) En l'espèce, la nomination envisagée de la recourante comme officier d'état civil a fait l'objet d'un échange préalable, oral, entre le ou les responsables communaux et le préposé à

la surveillance de l'état civil, dont le dossier ne contient pas de traces et dont le contenu précis ne peut pas être déterminé, de sorte qu'il est impossible d'établir s'il y a eu méprise sur le sens de la question posée ou sur la réponse donnée, ou si le préposé a changé d'avis en s'opposant ultérieurement à cette nomination. Les explications figurant à ce sujet dans la lettre du préposé à la surveillance, du 14 février 2011 manquent elles-mêmes de clarté sur ce point notamment. Cela n'est, quoi qu'il en soit, pas décisif. On peut en effet se contenter de constater, sur la base du contenu de cette lettre et du message du préposé à la surveillance du 23 mars 2011 à la commune, que ce n'est pas la désignation comme officier de l'état civil (moyennant formation) en soi, mais la fonction de cheffe de l'office de [] que le préposé préavisait négativement, et que la recourante a décliné expressément la proposition, subsidiaire, de l'activité subalterne qu'elle serait admise à exercer au sein de l'office parce qu'elle ne représenterait aucune promotion salariale et comporterait une obligation de se former, sans garantie pour la suite de son activité professionnelle.

Ce préavis négatif s'inscrit dans les exigences liées à l'article 4 al. 4 et 5 OEC, la désignation comme cheffe d'un office de l'état civil comportant des tâches qui ne se recouvrent pas entièrement avec celles d'autres collaborateurs de l'office, fussent-ils suppléants, et des responsabilités particulières. Or, seule la nomination de l'intéressée comme cheffe d'office n'avait un sens pour elle et aux yeux de la commune, puisqu'il s'agissait de remplacer le chef d'office démissionnaire et de permettre une promotion de la prénommée.

b) Indépendamment des arguments de la recourante relatifs à la prétendue absence de validité de la décision ici attaquée, les parties ne soutiennent pas qu'une entrée en fonction de l'intéressée conforme à l'acte de nomination serait encore envisageable de fait. Cela doit être exclu, en effet, vu la position du préposé à la surveillance et compte tenu, a fortiori, de l'exigence supplémentaire de la ratification ultérieure par le Conseil d'Etat exigée par l'article 11 al. 2 REC.

Se pose dès lors la question des conséquences de cette situation. La constatation de la nullité ou, à défaut, la révocation de l'acte de nomination est un problème complexe en droit; l'une et l'autre dépendent de conditions diverses liées à la nature de l'acte en cause, à la gravité du vice qui l'entache et aux effets de l'invalidation éventuelle. En outre, la révocation ou l'annulation d'une décision ou d'un contrat de droit administratif supposent généralement une pesée des intérêts respectifs de la collectivité de la personne concernée (par exemple Moor, Droit administratif, vol. II, 2^e édition, p. 326 ss, 392 ss). On peut cependant s'abstenir de déterminer en l'espèce si l'on est en présence d'un vice qui affectait l'acte, lorsqu'il a été pris, si gravement qu'il devrait être qualifié de nul, c'est-à-dire d'inexistant, car il ne fait pas de doute que les conditions d'une révocation sont en tout cas remplies pour que l'invalidation de l'acte s'impose déjà pour le motif que celui-ci est désormais sans effets, juridiques et de fait, du moins quant à son objet. Elle se justifie donc par un intérêt public prépondérant manifeste, qui est celui de ne pas laisser subsister une apparence de validité d'un acte en réalité caduc. Une décision communale soumise à l'approbation du canton exigée par la loi ne peut, si cette approbation est exclue, déployer d'effets et n'entre pas en force, ce qui permet de la déclarer nulle ou de la révoquer (ATF 111 Ib 213).

c) Quoique la recourante n'invoque pas le principe de la protection de la bonne foi, on pourrait s'interroger sur son application dans le cas d'espèce. Ce principe protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci et suscitant une expectative déterminée (ATF

126 II 377cons. 3a,122 II 113cons.3b/cc,128 II 112cons. 10b/aa). Pour que, en vertu de l'article 9 Cst., le citoyen soit en droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux assurances reçues, il faut que cinq conditions cumulatives soient remplies : l'autorité doit être intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), l'autorité doit avoir agi ou être censée avoir agi dans les limites de sa compétence (b), l'administré doit avoir eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite (c), l'administré doit s'être fondé sur l'acte en question pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice (d) et la loi ne doit pas avoir changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). Certaines de ces conditions pourraient être considérées comme remplies en l'espèce, mais celle qui exige que l'administré ait pris des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice ne l'est pas, puisque la recourante conserve son ancien poste. En outre, même lorsque les conditions de la protection de la bonne foi sont remplies, l'autorité n'est pas nécessairement tenue de déroger à la loi afin de traiter le citoyen conformément aux assurances données ou aux attentes créées. La loi doit être appliquée lorsque l'intérêt public à son respect l'emporte sur l'intérêt privé de l'administré à un traitement illégal. Dans cette hypothèse cependant, l'administré est en droit de réclamer une indemnité pour le dommage causé (arrêt du TF du06.02.2003 [2A.466/2002]).

5. Il résulte de ce qui précède que la décision entreprise doit être confirmée et que le recours est mal fondé dans la mesure où il n'est pas irrecevable. Conformément à la pratique de la Cour de cassation en matière de rapports de service de la fonction publique, il est statué sans frais. Vu l'issue du litige, il n'y a pas lieu à dépens.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours dans la mesure où il n'est pas irrecevable.

2. Dit qu'il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Neuchâtel, le 7 octobre 2011

1 Les cantons fixent pour chaque arrondissement le nombre d'officiers de l'état civil. Ils élisent ou nomment un officier chef d'office et règlent la suppléance.

2 Un officier de l'état civil peut prendre en charge plusieurs arrondissements.

3 Les officiers de l'état civil doivent remplir les conditions suivantes:

a.

détenir la nationalité suisse;

b.

avoir l'exercice des droits civils;

c.

être titulaire du brevet fédéral d'officier de l'état civil.

4 Une personne qui n'est pas titulaire du brevet fédéral peut être nommée ou élue officier de l'état civil, à condition d'obtenir ce titre dans un certain délai, fixé d'accord avec l'autorité de surveillance. Dans des cas fondés, ce délai peut exceptionnellement être prolongé d'accord avec l'autorité de surveillance.

5Jusqu'à l'obtention du brevet, l'autorité de surveillance décide en accord avec le chef de l'office de l'état civil des tâches que la personne peut exécuter selon les connaissances théoriques et pratiques qu'elle a acquises.

6Les cantons peuvent poser d'autres conditions à la nomination ou à l'élection des officiers de l'état civil.

1Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 4 juin 2010, en vigueur depuis le 1erjanvier 2011 (RO20103061).

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