

NE_GERICHTE CDP.2012.308 vom 12. August 2013

NE Tribunal cantonal, 2013-08-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2012.308

FR: NE_GERICHTE CDP.2012.308 du 12 août 2013

IT: NE_GERICHTE CDP.2012.308 del 12 agosto 2013

Erwägungen

E. 1

La procédure suivie par la Commune Y. est discutée. a) Selon l'article 58 LPJA, la Cour de droit public connaît en instance unique des actions fondées sur le droit administratif et portant sur certaines contestations d'ordre pécuniaire, en particulier des prestations pécuniaires découlant des rapports de service des agents de l'Etat et des communes (let. a) et des affaires à régler par l'action de droit administratif en vertu d'une autre loi (let. g). Aux termes de l'article 15 LResp, l'agent répond du dommage qu'il cause à la collectivité publique dans l'exercice de ses fonctions, en raison d'une faute intentionnelle ou d'une négligence grave. L'action est exercée par l'organe exécutif de la collectivité publique concernée (art. 16 al. 1 LResp). Elle se prescrit et ses modalités sont réglées selon les dispositions du droit des obligations en matière d'actes illicites (art. 16 al. 2 LResp). L'article

E. 3

al. 3 LPJA prévoit que lorsqu'une autorité rejette ou invoque des prétentions à faire valoir par voie d'action, sa déclaration n'est pas considérée comme une décision. Le législateur a en effet estimé que, dans les domaines visés par l'article 58 LPJA, la collectivité publique concernée et l'administré se trouvaient sur un pied d'égalité et que, dès lors, l'avis de ladite collectivité n'avait pas plus de valeur que la détermination d'une partie en litige. C'est pourquoi, au lieu d'attribuer à la Cour de droit public le rôle d'une autorité de recours qui revoit une décision rendue préalablement, le législateur l'a placé dans la situation d'un juge ordinaire qui se prononce sur une contestation entre les parties (RJN 1994, p. 256 cons. 3a et les références).

b) L'action de droit administratif est subsidiaire. Elle n'est pas recevable lorsque le demandeur peut faire valoir ses droits par la voie du recours (art. 59 LPJA). Dès lors, si dans un domaine ressortissant en principe à l'action de droit administratif au sens de l'article 58 LPJA, l'autorité dispose néanmoins, en vertu de la réglementation légale topique applicable au litige, de la compétence de statuer par un acte fondé sur son pouvoir souverain et contraignant, la contestation peut faire l'objet d'une décision sujette à recours, excluant l'action de droit administratif (RJN 1994, p. 261 cons. 2b et les références).

c) Dans le cas particulier, la législation cantonale sur le statut de la fonction est applicable, compte tenu du renvoi de l'article 8.6 du règlement général de la Commune Y.

aa) La retenue litigieuse porte sur des prestations découlant des rapports de service (droit aux vacances, heures supplémentaires et vacation). Le fondement juridique de cette retenue est la responsabilité de l'employé, en application de l'article 15 LResp. Le litige ressortit donc en principe à l'action de droit administratif au sens de l'article 58 let. a ou g LPJA (combiné avec l'art. 16 al. 2 LResp). Compte tenu des principes dégagés ci-dessus,

il convient néanmoins de déterminer au préalable si l'autorité dispose, en vertu de la réglementation légale topique applicable au litige (soit ici la LSt et ses règlements d'application), de la compétence de statuer par un acte fondé sur son pouvoir souverain et contraignant, avec pour conséquence que la contestation peut faire l'objet d'une décision sujette à recours, excluant l'action de droit administratif (cons. 1b ci-dessus).

bb) Dans le cadre de la délégation de compétence donnée par le législateur à l'article 55 let. eLSt, le Conseil d'Etat a déterminé à l'article 37 du règlement concernant les traitements de la fonction publique (RTFP) les conditions et les effets de la compensation du traitement. Selon l'article 37 du règlement, le traitement et les allocations peuvent être compensés avec toute somme due par leur bénéficiaire à son employeur, s'ils sont saisissables en vertu de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Cette disposition, combinée aux articles 120 ss du code des obligations, auquel l'article 37 al. 3RTFPrenvoie, permettent donc à l'employeur d'opérer, à certaines conditions, des retenues sur le salaire de ses employés, même si la créance compensante est contestée (art. 120 al. 2 CO). Il s'ensuit que lorsque la collectivité publique entend réclamer des dommages-intérêts à l'un de ses agents qui lui a causé un dommage dans l'exercice de sa fonction, elle peut, à choix, soit compenser ses prétentions avec le traitement (si celui-ci n'est pas indispensable à cet agent pour son entretien et celui de sa famille), soit solliciter elle-même la prétention devant la Cour de droit public, en application des articles 15 et 16LResp.

En l'occurrence, la Commune Y. a procédé par la voie de la compensation. Elle s'est à cet égard prononcée sous la forme d'une décision susceptible de recours (art. 3 al. 1 LPJA). Si l'article 37RTFPrègle les conditions et les effets de la compensation du traitement, il n'indique toutefois pas la procédure à suivre. En particulier, il ne prévoit pas expressément la faculté pour l'administration d'agir, dans ce domaine, par voie de décision. Lorsqu'elle procède à une retenue sur le traitement d'un employé, la déclaration de l'autorité ne peut donc pas être considérée comme une décision susceptible de recours (art. 3 al. 3 LPJA). Il s'ensuit que la décision du 10 septembre 2012 est entachée de nullité, que le recours est irrecevable et que la voie de l'action de droit administratif est dès lors ouverte.

d) En choisissant la compensation, la collectivité publique attribue au fonctionnaire qui entend contester le bien-fondé des contre-prestations de l'employeur le rôle de demandeur (pour des cas identiques, fondés sur l'art. 8 de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires, LRFC, cf. ATF104 Ib 1 cons. 2 et les arrêts cités).

La conclusion pécuniaire du recours (no 3) étant convertie en conclusion condamnatoire à examiner dans le cadre d'une action de droit administratif, la demande est par conséquent recevable.

2. S'agissant de la qualité pour défendre, par convention de fusion signée le 21 mars 2011, et adoptée par référendum du 27 novembre 2011, quinze communes du district du Val-de-Ruz, dont la Commune Y., ont fusionné en une commune unique, Val-de-Ruz, à compter du 1er janvier 2013 (art. 2 ch. 4 de la loi sur les communes [LCo] dans sa teneur valable au 01.01.2013). Conformément aux articles 11 et suivants de la convention de fusion, la Commune de Val-de-Ruz reprend les droits et obligations des anciennes communes. Elle succède ainsi à la Commune Y. en tant que défenderesse dans la présente procédure.

3.a) La défenderesse a opéré une retenue de 5'200 francs sur les prétentions non contestées, de 9'653.37 francs du demandeur. Le litige porte donc sur la question de

savoir si la créance de la défenderesse est fondée, ce qui revient à examiner si la responsabilité du demandeur, en vertu de l'article 15LResp, est engagée.

Cette disposition traite du préjudice direct causé par l'agent à la collectivité publique. Comme l'article 3LResp(cf. également art. 16 al. 2 LResp) renvoie aux dispositions du droit privé fédéral, applicables à titre de droit cantonal supplétif, il convient de se référer aux règles ordinaires de droit privé, en particulier aux principes régissant la responsabilité civile dans la jurisprudence fédérale. Toutefois, à la différence de la collectivité publique, qui répond en l'absence de faute (art. 5 al. 1 LResp), le fonctionnaire n'est tenu à réparation que s'il a commis une faute, plus particulièrement une faute intentionnelle ou une négligence grave (art. 15 al. 1 LResp; Bauer, La responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents, in RJN 2005, p. 13 ss). L'obligation de réparer le dommage suppose en outre que l'agent ait agi dans l'exercice de ses fonctions.

Il est admis que le demandeur a agi dans l'exercice de ses fonctions. Seule la négligence entre en outre ici en considération. Il n'est en effet pas prétendu que le dommage allégué est consécutif à la commission d'un acte intentionnel.

b) Le Tribunal fédéral, qui emploie les mêmes concepts en droit privé et en droit public, donne pour définir l'illicéité une formule générale, selon laquelle elle est réalisée dès lors qu'un comportement viole un ordre ou une défense édictés par l'ordre juridique pour la protection de l'intérêt lésé ("Rechtsgut"). Il n'est pas nécessaire qu'il y ait en plus une violation des devoirs de fonction. L'atteinte est par elle-même illicite ("Erfolgsunrecht") lorsqu'elle porte sur un droit subjectif absolu, qui, par sa nature même, impose son respect à tout tiers quelconque, tel que la vie, l'intégrité corporelle ou la propriété. Ces droits sont directement consacrés par des normes, ce qui implique que toute lésion est par elle-même illicite. Lorsque aucun droit absolu n'est lésé, l'illicéité ne résulte pas de l'atteinte elle-même à la situation du lésé, mais de la violation, par l'auteur du dommage, d'une norme de comportement ("Handlungsunrecht"). Tel est le cas lorsque l'atteinte porte sur le patrimoine de la victime, à savoir l'ensemble indéfini de biens et valeurs relevant d'un seul et même sujet de droit. De telles normes sont contenues ordinairement dans les législations spéciales visant l'activité administrative en cause, mais peuvent aussi découler des principes généraux ■ la bonne foi, dans le cas de renseignements inexacts ou d'assurances erronées, la proportionnalité, dans l'abus du pouvoir d'appréciation, le cas échéant un déni de justice formel (Moor, Droit administratif, volume II, Berne 2002, p. 719 n. 6.2.3.2 et les références citées). Lorsqu'une norme de comportement est en cause, sans qu'il y ait atteinte à un droit absolu, il faut donc l'analyser pour savoir quels intérêts elle protège. Telle est aussi la position du droit privé. Si l'intérêt lésé par l'Etat se trouve en dehors de ceux qui sont l'objet de la norme, il n'y a, dit le Tribunal fédéral, pas de rapport de causalité adéquat entre sa violation et le dommage (Moor, op. cit., p. 720 n. 6.2.3.2 et les références citées). Par règles de droit dont la violation par la collectivité publique est illicite, on entend également les instructions de service, pour autant que ces dernières règles ne soient pas manifestement invalides ou illégales (Knapp, Précis de droit administratif, 4e édition, Bâle 1991, p. 505 n. 2432 et les références citées).

Aux termes de l'article 15LSt, les titulaires de fonctions publiques doivent se montrer dignes de la confiance que leur situation officielle exige (al. 1). Ils accomplissent leurs tâches avec engagement, fidélité, honnêteté et impartialité, dans le respect des instructions reçues (al. 2). Les devoirs de service dont la violation est en cause doivent donc être appréciés à la lecture conjointe des articles 15LResp et 15LSt.

En droit privé une telle responsabilité découle de l'article 321e CO. Les principes jurisprudentiels dégagés en droit privé à propos de cette disposition peuvent à cet égard être appliqués par analogie (sur cette même question en relation avec l'art. 20 de la loi fédérale sur le personnel de la confédération (LPers), cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral du 23.07.2009 [A-286/2007] cons. 4.2.1, et les références citées), étant précisé qu'en droit public la responsabilité du travailleur ne peut être engagée que si ce dernier a agi intentionnellement ou par négligence grave (cons. 3a ci-dessus). Doctrine et jurisprudence retiennent, en application de l'article 321e CO, que, dans la mesure où il ne répond pas d'un résultat, il incombe uniquement au travailleur d'exécuter avec soin le travail qui lui a été confié, au plus près des intérêts de l'employeur. L'employeur qui veut obtenir un dédommagement doit prouver des actes ou des omissions précises du travailleur qui soient contraires aux obligations contractuelles de cette partie, qui lui soient imputables à faute (intentionnelle et négligence grave) et qui aient provoqué une altération spécifique de son propre patrimoine (cf. arrêt du TAF du 23.07.2009 précité, cons. 4.2.1, et les références citées). La négligence sera appréciée en fonction de l'obligation de diligence du travailleur. La mesure de la diligence du travailleur se détermine par le contrat en fonction de toutes les circonstances, parmi lesquelles la loi mentionne le risque professionnel, l'instruction ou les connaissances techniques nécessaires pour accomplir le travail promis, ainsi que les aptitudes et qualités du travailleur que l'employeur connaissait ou aurait dû connaître (Subilia, Duc, Droit du travail, éléments de droit suisse, éditions Bis et Ter Snc, Lausanne 2010, p. 155-156). Le juge dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 110 II 344 cons. 6b, p. 349 et l'arrêt cité).

En outre, pour que l'agent soit rendu responsable, il faut encore que ses actes soient en rapport de causalité adéquate avec la survenance du dommage. D'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, les faits reprochés doivent être de nature à produire ou à favoriser le résultat. Le plus souvent c'est une action qui crée le préjudice. Mais une abstention peut aussi avoir cet effet, lorsqu'elle s'analyse comme un manquement aux devoirs de service, pourvu qu'on puisse admettre objectivement que des actes positifs auraient permis d'éviter ou de diminuer le dommage (arrêt du TAF du 23.07.2009 précité, cons. 4.2.2 et les références citées).

4.a) En l'occurrence, la défenderesse reproche à son employé deux manquements qui lui ont prétendument porté préjudice. Premièrement, elle fait valoir que le demandeur a "gravement" violé ses obligations en confiant, sans l'aval préalable de ses supérieurs, un mandat de révision des comptes à une fiduciaire (cons. 4c ci-dessous). Deuxièmement, elle soutient que la mauvaise tenue de la comptabilité et le comportement du demandeur durant l'audit constituent des négligences graves, qui ont engendré un travail supplémentaire des réviseurs (cons. 4d ci-dessous).

Le demandeur conteste les manquements reprochés et fait valoir au surplus qu'ils ne sont pas constitutifs d'une négligence grave. Il nie par ailleurs l'existence d'un dommage.

b) Le demandeur occupait le poste d'administrateur communal. Un administrateur doit pouvoir gérer et organiser les tâches relatives aux différents domaines d'activité de la commune. Une telle fonction exige donc diverses compétences, en particulier en matière financière, comptable, juridique et de gestion du personnel (cf. à cet égard le descriptif du poste "Tâches-clés administrateur", ainsi que le cahier des charges, D. 9). Elle est destinée à des personnes bénéficiant d'une formation de fin de secondaire II (CFC, maturité académique ou professionnelle) ou équivalent. La Commune Y. exigeait par ailleurs une

formation complémentaire et une expérience professionnelle de 4 à 7 ans dans le secteur privé ou public. En l'occurrence, lors de son engagement, le demandeur était titulaire d'un CFC d'employé de commerce et d'un diplôme de secrétaire juridique. Le 17 novembre 2006, il a par ailleurs obtenu le diplôme de cadre en administration communale.

C'est à la lumière de ces éléments que doit être appréciée la condition de la négligence grave.

c) Il est constant, ainsi qu'il ressort de l'arrêt non publié de la Cour de céans du 30.03.2012 [CDP.2011.458], que le demandeur n'a pas respecté ses obligations en choisissant lui-même la fiduciaire chargée de procéder à l'audit des comptes 2008 et 2009. Il a à cette occasion outrepassé ses compétences en matière d'engagement financier, limitées selon son cahier des charges à 500 francs, en mandatant la fiduciaire A. pour un montant initial de plusieurs milliers de francs. Il est toutefois admis qu'un audit des comptes 2008 et 2009 était souhaité par le Conseil communal. Même si ce dernier a été informé tardivement de sa mise en œuvre (cf. arrêt de la CDP du 30.03.2012 précité), il ne démontre pas avoir subi un dommage du fait de la violation de cette obligation contractuelle. Le préjudice allégué consiste en effet pour l'essentiel dans le surcoût engendré par le surcroît de travail des réviseurs, lequel serait prétendument dû à des manquements dans la tenue des comptes et dans le comportement du demandeur durant l'audit (cf. cons. 4d ci-dessous). L'une des conditions cumulatives de la responsabilité au sens de l'article 15LResp n'étant de ce fait pas réalisée, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres conditions de cette responsabilité le sont ou non, en particulier si la violation de cette obligation contractuelle constitue une négligence grave.

d/aa) En ce qui concerne le dommage dû au travail supplémentaire, la défenderesse se réfère pour l'essentiel aux remarques de la fiduciaire A. figurant dans un courrier du 26 janvier 2012, ainsi qu'à la note d'honoraires du même jour du réviseur, faisant état d'un surcoût de 9'400 francs. Elle reprend par ailleurs certains passages de l'arrêt du 30 mars 2012 de la Cour de céans relative à la résiliation des rapports de travail, pour en déduire que le demandeur a commis des négligences graves. Cet arrêt n'a toutefois pas la portée que la défenderesse lui prête. Le fait que la Cour de droit public ait à cette occasion reconnu que la résiliation sans avertissement préalable apparaissait, au vu de l'ensemble des circonstances, comme une mesure soutenable, ne signifie pas encore qu'elle admettait, même implicitement, que le demandeur avait commis des négligences graves. Dans la mesure où l'affaire a été classée sans jugement au fond, la Cour s'est d'ailleurs limitée à un examen prima facie du fond de la cause, dans le cadre de l'examen des chances de succès du recours, et n'a en outre pas tranché la question de la gravité de la faute.

bb) Il ressort du courrier de la fiduciaire A. précité, du rapport de révision daté du 16 janvier 2012 et des commentaires généraux sur les comptes 2008-2009 annexés au bilan que le réviseur a rencontré des "difficultés majeures" lors de l'audit. Il a signalé, en bref, la préparation très partielle des documents comptables requis et les difficultés pour les rassembler, le non-respect des "standards minimaux" en matière de documents comptables (absence de formalisation des transactions, des écritures de bouclage et des contrôles clés), et de conservation des pièces comptables. D'autres critiques ont par ailleurs été émises dans la tenue des comptes (absence d'inventaires des immobilisations, non-respect du principe de la permanence d'application des méthodes et celui de la délimitation des charges et des revenus, écarts entre les comptabilités auxiliaires et la comptabilité générale, etc.). Tout en reconnaissant qu'il n'avait finalement pas constaté "d'anomalies significatives" dans

les comptes 2008 et 2009, il en a conclu que la comptabilité de la commune n'a "pas toujours été tenue avec soin et exactitude" et que le système de contrôle interne n'était pas organisé et ne fonctionnait pas de manière adéquate.

Le réviseur ne précise pas quels sont les "standards minimaux" auxquels il se réfère. La loi sur les communes (LCo, RSN 171.1) prévoit que les comptes de la commune sont arrêtés au 31 décembre et rendus dans les quatre premiers mois de l'année suivante par le Conseil communal au Conseil général (art. 59 al. 1 LCo). Ils comprennent le bilan et le compte administratif, subdivisé en un compte de fonctionnement et un compte des investissements (art. 59 al. 2 LCo). Les comptes communaux sont présentés selon le plan comptable et la réglementation édictés par le Conseil d'Etat (art. 60 LCo). Dans le cadre de cette délégation législative, l'exécutif cantonal a édicté le Règlement sur les finances et la comptabilité des communes (RFC, RSN 171.15). Les articles 45 ss RFC prescrivent un certain nombre de règles sur la tenue de la comptabilité.

Le réviseur et la défenderesse ne prétendent pas que des dispositions de ce règlement ont été (gravement) violées. Les différentes remarques et critiques dans la tenue de la comptabilité, dont le réviseur a fait part (cf. 4d/bb ci-dessus), donnent certes à penser que la comptabilité de la commune n'était pas tenue de manière rigoureuse. Les auteurs du rapport n'ont toutefois pas relevé d'erreurs "significatives". Ils ont par ailleurs affirmé, à l'issue de l'audit, que les chiffres mentionnés dans le compte-rendu financier concordaient avec la comptabilité et que les diverses rubriques du bilan ont été correctement évaluées. Compte tenu des connaissances techniques requises et de la position du demandeur au sein de la commune (cons. 4b ci-dessus), on ne saurait en déduire, comme le fait la défenderesse, que ces erreurs ■ même prises dans leur ensemble ■ constituaient des négligences graves. A cet égard, il convient de relever que la Commune Y. n'avait pas d'exigence spécifique en ce qui concerne la formation en matière comptable. On ne saurait non plus attendre de l'administrateur qu'il dispose des connaissances approfondies dans tous les domaines.

On relèvera encore au passage que l'absence de formalisation des contrôles-clés est une omission fréquente dans la tenue des comptes qui, si les contrôles ont été faits, n'a guère d'autre conséquence que le non-respect d'une règle de forme. Le non-respect du principe de la délimitation entre les exercices comptables de certaines charges et de certains revenus a pour conséquence de donner une image faussée de la situation, mais cela ne saurait non plus constituer en soi une erreur grave à défaut de toute indication des montants et des postes concernés. Il en va de même de l'absence d'inventaire des immobilisations si celles-ci ont été dûment comptabilisées. Les écarts entre les différentes comptabilités auxiliaires et la comptabilité générale sont certes potentiellement problématiques. Comme dit ci-dessus, à l'issue du contrôle, il n'a toutefois pas été constaté d'erreurs.

cc) Le manque de préparation de l'audit par le demandeur est également soulevée. Il n'est pas prétendu que ce dernier a montré de la mauvaise volonté à fournir les documents réclamés par le réviseur en juin, août, septembre et octobre 2011. Le demandeur expose d'ailleurs avec raison que le fait que les pièces produites ne correspondaient pas aux attentes du réviseur ne signifie pas encore qu'il y a eu négligence grave. Tout au plus peut-il s'agir d'un simple comportement négligent. A cet égard, même si le réviseur a eu des difficultés à se procurer les documents comptables, il n'est pas allégué que des pièces justificatives manquaient. Dans la mesure où il existe différentes méthodes de classement des pièces comptables, on ne saurait en outre sans autre en déduire que celle choisie par le demandeur était constitutive d'une négligence grave. On ajoutera encore par surabondance que la tenue

de la comptabilité, notamment le classement des documents comptables, n'a, jusqu'à l'audit en 2011, pas fait l'objet de doléances particulières de la part de l'employeur. Les comptes 2008 et 2009 ont été approuvés par le législatif communal (cf. les arrêtés du 11.05.2009 et du 26.04.2010 du Conseil général de []). Le demandeur pouvait ainsi raisonnablement en inférer que son travail, sur ce point, correspondait (jusqu'à l'audit en 2011) aux attentes de son employeur et qu'il n'avait pas à modifier sa méthode de travail. La négligence grave n'étant pas établie, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres conditions de la responsabilité sont ou non remplies.

e) Le dommage prétendument subi par la défenderesse doit ainsi rester à sa charge. Dans ces conditions, il n'est pas utile de se prononcer sur les autres arguments des parties. Il n'est pas non plus utile de donner suite aux autres offres de preuve, le dossier constitué permettant de trancher le sort des questions pertinentes.

Il s'ensuit que la retenue opérée par la défenderesse sur les prétentions du demandeur n'est pas conforme au droit. La conclusion no 3, en tant qu'elle tend à la condamnation de la défenderesse à rembourser le montant de 5'200 francs, est dès lors bien fondée.

5. Le demandeur conclut également à l'octroi d'intérêts à 5 % dès le 1er mai 2012. Cette date correspond à la date à partir de laquelle cette somme "aurait dû lui être versée".

En droit public, il est admis que des intérêts sont dus par le débiteur en demeure (ATF 119 V 131). La demeure survient par l'interpellation (art. 102 al. 1 CO), soit, dans le cadre des articles 62 ss CO, par la déclaration du créancier manifestant clairement sa volonté d'obtenir le versement de la prestation. La date de réception de cette déclaration de volonté est déterminante (Thévenozin : Thévenoz/Werro, Commentaire romand, Code des obligations I, n. 19 ad art. 102). Par ailleurs, à défaut de disposition réglementaire topique, le taux d'intérêt moratoire est de 5 % (art. 104 al. 1 CO; ATF 119 V 135 cons. 4d, 115 V 27, p. 37 cons. 8c).

Aucune interpellation n'est documentée avant le dépôt de l'acte introductif d'instance devant la Cour de céans. Le 12 octobre 2012 correspond donc au point de départ du calcul de l'intérêt moratoire.

6. La demande doit dès lors être admise. C'est la somme de 5'200 francs que le défendeur doit être condamné à payer à X. avec intérêts à 5 % l'an dès le 12 octobre 2012.

7. Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 LPJA), la défenderesse agissant ici en qualité d'autorité investie du pouvoir de puissance publique et non pas en qualité de particulier (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 187). Le demandeur a droit à des dépens, qui doivent être fixés en application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, entré en vigueur le 1er janvier 2013.

Les honoraires sont en principe proportionnés à la valeur litigieuse, dans les limites du tarif, mais fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60 TFrais, par renvoi de l'art. 69). D'après l'article 61 TFrais, les honoraires, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non comprise, sont fixés, lorsque la valeur litigieuse est inférieure à 8'001 francs, jusqu'à 2'500 francs.

Le demandeur n'a pas produit de mémoire d'honoraires, de sorte que les dépens doivent être fixés sur la base du dossier (art. 55 al. 2 de l'arrêté). Ils seront fixés ex æquo et bono à 1'800

francs, auxquels s'ajoutent les frais, par 180 francs (10 % des honoraires). A la somme ainsi obtenue (CHF 1'980) s'ajoute la TVA de 8 % (CHF 158.40), ce qui conduit au total de 2'138.40 francs.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Dit que la décision du 10 septembre 2012 est nulle et que le recours interjeté à l'encontre de ce prononcé est irrecevable.

2. Admet la demande.

3. Condamne la Commune de Val-de-Ruz à payer au demandeur le montant de 5'200 francs avec intérêts à 5 % dès le 12 octobre 2012.

4. Alloue au demandeur une indemnité de dépens de 2'138.40 francs, à la charge du défendeur.

5. Statue sans frais.

Neuchâtel, le 12 août 2013

E. 4

a) En l'occurrence, la défenderesse reproche à son employé deux manquements qui lui ont prétendument porté préjudice. Premièrement, elle fait valoir que le demandeur a "gravement" violé ses obligations en confiant, sans l'aval préalable de ses supérieurs, un mandat de révision des comptes à une fiduciaire (cons. 4c ci-dessous). Deuxièmement, elle soutient que la mauvaise tenue de la comptabilité et le comportement du demandeur durant l'audit constituent des négligences graves, qui ont engendré un travail supplémentaire des réviseurs (cons. 4d ci-dessous). Le demandeur conteste les manquements reprochés et fait valoir au surplus qu'ils ne sont pas constitutifs d'une négligence grave. Il nie par ailleurs l'existence d'un dommage. b) Le demandeur occupait le poste d'administrateur communal. Un administrateur doit pouvoir gérer et organiser les tâches relatives aux différents domaines d'activité de la commune. Une telle fonction exige donc diverses compétences, en particulier en matière financière, comptable, juridique et de gestion du personnel (cf. à cet égard le descriptif du poste "Tâches-clés administrateur", ainsi que le cahier des charges, D. 9). Elle est destinée à des personnes bénéficiant d'une formation de fin de secondaire II (CFC, maturité académique ou professionnelle) ou équivalent. La Commune Y. exigeait par ailleurs une formation complémentaire et une expérience professionnelle de 4 à 7 ans dans le secteur privé ou public. En l'occurrence, lors de son engagement, le demandeur était titulaire d'un CFC d'employé de commerce et d'un diplôme de secrétaire juridique. Le 17 novembre 2006, il a par ailleurs obtenu le diplôme de cadre en administration communale. C'est à la lumière de ces éléments que doit être appréciée la condition de la négligence grave. c) Il est constant, ainsi qu'il ressort de l'arrêt non publié de la Cour de céans du 30.03.2012 [CDP.2011.458], que le demandeur n'a pas respecté ses obligations en choisissant lui-même la fiduciaire chargée de procéder à l'audit des comptes 2008 et 2009. Il a à cette occasion outrepassé ses compétences en matière d'engagement financier, limitées selon son cahier des charges à 500 francs, en mandatant la fiduciaire A. pour un montant initial de plusieurs milliers de francs. Il est toutefois admis qu'un audit des comptes 2008 et 2009 était souhaité par le Conseil communal. Même si ce dernier a été informé tardivement de sa mise en œuvre (cf. arrêt de la CDP du 30.03.2012 précité), il ne démontre pas avoir subi un dommage du fait de la violation de cette obligation contractuelle. Le préjudice allégué consiste en effet pour l'essentiel dans le surcoût engendré par le surcroît de travail

des réviseurs, lequel serait prétendument dû à des manquements dans la tenue des comptes et dans le comportement du demandeur durant l'audit (cf. cons. 4d ci-dessous). L'une des conditions cumulatives de la responsabilité au sens de l'article 15 LResp n'étant de ce fait pas réalisée, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres conditions de cette responsabilité le sont ou non, en particulier si la violation de cette obligation contractuelle constitue une négligence grave. d/aa) En ce qui concerne le dommage dû au travail supplémentaire, la défenderesse se réfère pour l'essentiel aux remarques de la fiduciaire A. figurant dans un courrier du 26 janvier 2012, ainsi qu'à la note d'honoraires du même jour du réviseur, faisant état d'un surcoût de 9'400 francs. Elle reprend par ailleurs certains passages de l'arrêt du 30 mars 2012 de la Cour de céans relative à la résiliation des rapports de travail, pour en déduire que le demandeur a commis des négligences graves. Cet arrêt n'a toutefois pas la portée que la défenderesse lui prête. Le fait que la Cour de droit public ait à cette occasion reconnu que la résiliation sans avertissement préalable apparaissait, au vu de l'ensemble des circonstances, comme une mesure soutenable, ne signifie pas encore qu'elle admettait, même implicitement, que le demandeur avait commis des négligences graves. Dans la mesure où l'affaire a été classée sans jugement au fond, la Cour s'est d'ailleurs limitée à un examen prima facie du fond de la cause, dans le cadre de l'examen des chances de succès du recours, et n'a en outre pas tranché la question de la gravité de la faute. bb) Il ressort du courrier de la fiduciaire A. précité, du rapport de révision daté du 16 janvier 2012 et des commentaires généraux sur les comptes 2008-2009 annexés au bilan que le réviseur a rencontré des "difficultés majeures" lors de l'audit. Il a signalé, en bref, la préparation très partielle des documents comptables requis et les difficultés pour les rassembler, le non-respect des "standards minimaux" en matière de documents comptables (absence de formalisation des transactions, des écritures de bouclage et des contrôles clés), et de conservation des pièces comptables. D'autres critiques ont par ailleurs été émises dans la tenue des comptes (absence d'inventaires des immobilisations, non-respect du principe de la permanence d'application des méthodes et celui de la délimitation des charges et des revenus, écarts entre les comptabilités auxiliaires et la comptabilité générale, etc.). Tout en reconnaissant qu'il n'avait finalement pas constaté "d'anomalies significatives" dans les comptes 2008 et 2009, il en a conclu que la comptabilité de la commune n'a "pas toujours été tenue avec soin et exactitude" et que le système de contrôle interne n'était pas organisé et ne fonctionnait pas de manière adéquate. Le réviseur ne précise pas quels sont les "standards minimaux" auxquels il se réfère. La loi sur les communes (LCo , RSN 171.1) prévoit que les comptes de la commune sont arrêtés au 31 décembre et rendus dans les quatre premiers mois de l'année suivante par le Conseil communal au Conseil général (art. 59 al. 1 LCo). Ils comprennent le bilan et le compte administratif, subdivisé en un compte de fonctionnement et un compte des investissements (art. 59 al. 2 LCo). Les comptes communaux sont présentés selon le plan comptable et la réglementation édictés par le Conseil d'Etat (art. 60 LCo). Dans le cadre de cette délégation législative, l'exécutif cantonal a édicté le Règlement sur les finances et la comptabilité des communes (RFC , RSN 171.15). Les articles 45 ss RFC prescrivent un certain nombre de règles sur la tenue de la comptabilité. Le réviseur et la défenderesse ne prétendent pas que des dispositions de ce règlement ont été (gravement) violées. Les différentes remarques et critiques dans la tenue de la comptabilité, dont le réviseur a fait part (cf. 4d/bb ci-dessus), donnent certes à penser que la comptabilité de la commune n'était pas tenue de manière rigoureuse. Les auteurs du rapport n'ont toutefois pas relevé d'erreurs "significatives". Ils ont par ailleurs affirmé, à l'issue de l'audit, que les chiffres mentionnés dans le compte-rendu financier concordaient

avec la comptabilité et que les diverses rubriques du bilan ont été correctement évaluées. Compte tenu des connaissances techniques requises et de la position du demandeur au sein de la commune (cons. 4b ci-dessus), on ne saurait en déduire, comme le fait la défenderesse, que ces erreurs – même prises dans leur ensemble – constituaient des négligences graves. A cet égard, il convient de relever que la Commune Y. n'avait pas d'exigence spécifique en ce qui concerne la formation en matière comptable. On ne saurait non plus attendre de l'administrateur qu'il dispose des connaissances approfondies dans tous les domaines. On relèvera encore au passage que l'absence de formalisation des contrôles-clés est une omission fréquente dans la tenue des comptes qui, si les contrôles ont été faits, n'a guère d'autre conséquence que le non-respect d'une règle de forme. Le non-respect du principe de la délimitation entre les exercices comptables de certaines charges et de certains revenus a pour conséquence de donner une image faussée de la situation, mais cela ne saurait non plus constituer en soi une erreur grave à défaut de toute indication des montants et des postes concernés. Il en va de même de l'absence d'inventaire des immobilisations si celles-ci ont été dûment comptabilisées. Les écarts entre les différentes comptabilités auxiliaires et la comptabilité générale sont certes potentiellement problématiques. Comme dit ci-dessus, à l'issue du contrôle, il n'a toutefois pas été constaté d'erreurs. cc) Le manque de préparation de l'audit par le demandeur est également soulevée. Il n'est pas prétendu que ce dernier a montré de la mauvaise volonté à fournir les documents réclamés par le réviseur en juin, août, septembre et octobre 2011. Le demandeur expose d'ailleurs avec raison que le fait que les pièces produites ne correspondaient pas aux attentes du réviseur ne signifie pas encore qu'il y a eu négligence grave. Tout au plus peut-il s'agir d'un simple comportement négligent. A cet égard, même si le réviseur a eu des difficultés à se procurer les documents comptables, il n'est pas allégué que des pièces justificatives manquaient. Dans la mesure où il existe différentes méthodes de classement des pièces comptables, on ne saurait en outre sans autre en déduire que celle choisie par le demandeur était constitutive d'une négligence grave. On ajoutera encore par surabondance que la tenue de la comptabilité, notamment le classement des documents comptables, n'a, jusqu'à l'audit en 2011, pas fait l'objet de doléances particulières de la part de l'employeur. Les comptes 2008 et 2009 ont été approuvés par le législatif communal (cf. les arrêtés du 11.05.2009 et du 26.04.2010 du Conseil général de [...]). Le demandeur pouvait ainsi raisonnablement en inférer que son travail, sur ce point, correspondait (jusqu'à l'audit en 2011) aux attentes de son employeur et qu'il n'avait pas à modifier sa méthode de travail. La négligence grave n'étant pas établie, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres conditions de la responsabilité sont ou non remplies. e) Le dommage prétendument subi par la défenderesse doit ainsi rester à sa charge. Dans ces conditions, il n'est pas utile de se prononcer sur les autres arguments des parties. Il n'est pas non plus utile de donner suite aux autres offres de preuve, le dossier constitué permettant de trancher le sort des questions pertinentes. Il s'ensuit que la retenue opérée par la défenderesse sur les prétentions du demandeur n'est pas conforme au droit. La conclusion no 3, en tant qu'elle tend à la condamnation de la défenderesse à rembourser le montant de 5'200 francs, est dès lors bien fondée.

E. 5

Le demandeur conclut également à l'octroi d'intérêts à 5 % dès le 1er mai 2012. Cette date correspond à la date à partir de laquelle cette somme "aurait dû lui être versée". En droit public, il est admis que des intérêts sont dus par le débiteur en demeure (ATF 119 V 131). La demeure survient par l'interpellation (art. 102 al. 1 CO), soit, dans le cadre des articles 62 ss CO, par la déclaration du créancier manifestant clairement sa volonté d'obtenir le

versement de la prestation. La date de réception de cette déclaration de volonté est déterminante (Thévenoz in : Thévenoz/Werro, Commentaire romand, Code des obligations I, n. 19 ad art. 102). Par ailleurs, à défaut de disposition réglementaire topique, le taux d'intérêt moratoire est de 5 % (art. 104 al. 1 CO; ATF 119 V 135 cons. 4d, 115 V 27 , p. 37 cons. 8c). Aucune interpellation n'est documentée avant le dépôt de l'acte introductif d'instance devant la Cour de céans. Le 12 octobre 2012 correspond donc au point de départ du calcul de l'intérêt moratoire.

E. 6

La demande doit dès lors être admise. C'est la somme de 5'200 francs que le défendeur doit être condamné à payer à X. avec intérêts à 5 % l'an dès le 12 octobre 2012.

E. 7

Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 LPJA), la défenderesse agissant ici en qualité d'autorité investie du pouvoir de puissance publique et non pas en qualité de particulier (Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, p. 187). Le demandeur a droit à des dépens, qui doivent être fixés en application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, entré en vigueur le 1 er janvier 2013. Les honoraires sont en principe proportionnés à la valeur litigieuse, dans les limites du tarif, mais fixés en fonction du temps nécessaire à la cause, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 60 TFrais, par renvoi de l'art. 69). D'après l'article 61 TFrais, les honoraires, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non comprise, sont fixés, lorsque la valeur litigieuse est inférieure à 8'001 francs, jusqu'à 2'500 francs. Le demandeur n'a pas produit de mémoire d'honoraires, de sorte que les dépens doivent être fixés sur la base du dossier (art. 55 al. 2 de l'arrêté). Ils seront fixés ex æquo et bono à 1'800 francs, auxquels s'ajoutent les frais, par 180 francs (10 % des honoraires). A la somme ainsi obtenue (CHF 1'980) s'ajoute la TVA de 8 % (CHF 158.40), ce qui conduit au total de 2'138.40 francs.

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