

NE_GERICHTE CDP.2013.84 vom 8. Januar 2014

NE Tribunal cantonal, 2014-01-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2013.84

FR: NE_GERICHTE CDP.2013.84 du 8 janvier 2014

IT: NE_GERICHTE CDP.2013.84 del 8 gennaio 2014

Erwägungen

E. 1

a) Après avoir estimé que l'action de droit administratif n'était pas recevable en matière de fixation du traitement des fonctionnaires, laquelle relevait de la procédure de recours (cf. RJN 1994, p. 259), et postérieurement à une modification législative intervenue avec effet au 31 décembre 1995 (art. 28 al. 2 LPJA; cf. FO 1995 n o 51), le Tribunal administratif a considéré que cette pratique devait être abandonnée et reconnu que tout litige relatif au traitement des fonctionnaires est un litige qui porte sur des prestations pécuniaires découlant des rapports de service au sens de l'article 58 let. a LPJA dont il peut être saisi par la voie de l'action (ATA du 29.03.2004 [TA.2002.136] et les arrêts cités; cf. aussi ATA des 30.04.2007 [TA.2007.6] et 14.01.2009 [TA. 2007.179]). Il a en effet été jugé qu'une instance judiciaire cantonale devait pouvoir être saisie de contestations salariales, quel que soit l'organe de l'Etat qui est à l'origine de la fixation, modification ou suppression d'un droit de nature patrimoniale. 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). Le défendeur considère que la demande de X., tardive, est irrecevable. Se fondant d'une part sur l'article 5 du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique (Rst) qui stipule que "l'engagement provisoire ou la nomination est communiqué au candidat ou à la candidate retenu-e sous la forme d'une décision indiquant notamment la fonction, la date d'entrée en service, la classe de traitement et le traitement initial" et relevant d'autre part que la voie de l'action est subsidiaire, il estime que l'intéressé aurait dû contester la collocation litigieuse, à savoir celle de janvier 2011 limitant l'effet rétroactif au 1 er janvier 2009, par la voie d'un recours dans les 30 jours et que, puisqu'il ne l'a pas fait à l'époque, il ne saurait aujourd'hui obtenir les mêmes prétentions par le biais d'une action de droit administratif. De manière générale, la classification des fonctions du personnel de l'Etat dans l'échelle des traitements est du ressort du Conseil d'Etat (cons. 2a ci-après). Le courrier du 19 janvier 2011 auquel se réfère le défendeur précise d'ailleurs que la nouvelle classification a été validée par le Conseil d'Etat. Or, les décisions du Conseil d'Etat ne peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une instance cantonale que dans les cas prévus par la loi (art. 28 al. 1 LPJA) . En matière de rapports de service des agents de l'Etat, l'article 82 al. 3 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt) dresse ainsi une liste exhaustive des décisions du gouvernement contre lesquelles un recours peut être interjeté au Tribunal cantonal, laquelle ne comprend au demeurant pas les litiges relatifs au traitement des fonctionnaires. Partant, la voie de l'action de droit

administratif au sens de l'article 58 let. a LPJA est en principe ouverte.

E. 2

ad art. 53). Il découle du système législatif qu'il n'existe pas, dans le canton de Neuchâtel, de droit pour un fonctionnaire de faire procéder à la réévaluation de la fonction qu'il occupe. Il n'existe pas non plus un quelconque droit de requête à l'autorité chargée d'évaluer et de classer les fonctions (RJN 2011, p. 331 cons. 2c). b) L'évaluation de fonctions déterminées en relation avec d'autres fonctions ou sur la base d'exigences précises ne peut jamais être réalisée de manière objective et neutre mais contient, par la force des choses, une grande part d'appréciation, dont la concrétisation dépend de la façon dont une certaine tâche est perçue par la société, respectivement par l'employeur (ATF 131 II 393 cons. 6.1). Le point de savoir si différentes activités doivent être considérées comme étant de même valeur dépend d'estimations qui peuvent conduire à des résultats différents (ATF 129 I 161 cons. 3.2). L'autorité compétente dispose sur ce point d'un grand pouvoir d'appréciation. Tant qu'elle ne tombe pas dans l'arbitraire et qu'elle respecte le principe de l'égalité de traitement, elle peut choisir, parmi la multitude de critères envisageables, les éléments qu'elle considère comme pertinents pour la fixation de la rémunération de ses employés (ATF 129 I 161 cons. 3.2). Dans ce domaine, les tribunaux n'interviennent qu'avec retenue (arrêt du TF du 30.10.2007 [1C_245/2007] cons. 2.1 et les références). Il leur incombe ainsi seulement de vérifier la régularité de la procédure suivie et l'absence d'abus du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité compétente sans se substituer à cette dernière.

E. 3

a) Les prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique, qu'il s'agisse de prétentions salariales ou relatives aux pensions, n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis. Les rapports de services sont régis par la législation en vigueur au moment considéré. L'Etat est en effet libre de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi et les personnes qui entrent à son service doivent compter avec le fait que les dispositions réglant leur statut puissent faire l'objet ultérieurement de modifications (ATF 134 I 23 cons. 7.5 p. 39). Des droits acquis ne naissent dès lors en faveur des agents de la fonction publique que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 134 I 23 cons. 7.1 et les arrêts cités; cf. Moor , Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 211-212). Ils peuvent être supprimés à la condition qu'un intérêt public suffisant justifie cette mesure et qu'une pleine indemnisation soit garantie (ATF 119 Ia 154 cons. 5c et les références citées). La jurisprudence retient qu'en l'absence d'une définition spécifique des droits acquis , dans la loi ou dans un arrangement particulier, les agents de l'Etat ne peuvent invoquer, à l'encontre d'un nouveau régime adopté par le législateur, que les garanties générales tirées de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire et des règles de la bonne foi (arrêt du TF du 26.11.2008 [1C_88/2007] cons. 2.3.2). b) Découlant directement de l'article 9 Cst. et valant pour l'ensemble des activités étatiques, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 124 II 265 cons. 2a). A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci (ATF 128 II 112

cons. 10b/aa). De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (cf. ATF 126 II 377 cons. 3a et les références). Partant, un renseignement ou une décision erronés peuvent obliger l'administration à consentir à un administré un avantage contraire à la loi, si cinq conditions cumulatives sont remplies: il faut 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, que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, que l'administré se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné (ATF 131 II 627 cons. 6). c) De jurisprudence constante, la notion d'arbitraire n'est pas synonyme de discutable ni même de critiquable. Une décision ne peut être considérée comme arbitraire que si elle s'avère manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou encore heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; encore faut-il que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat. A cet égard, le Tribunal ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motif objectif et en violation d'un droit certain. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution paraît également concevable, voire même préférable (ATF 133 I 149 cons. 3.1 et les arrêts cités).

E. 4

a) Il ressort en l'espèce du dossier, en particulier du classeur contenant le récapitulatif des nouvelles évaluations de fonctions au 24 mai 2006, qu'en raison de la création de nouvelles fonctions pour répondre aux besoins de fonctionnement d'entités administratives respectivement à la réorganisation de certaines d'entre elles, le SRHE a été sollicité par les départements concernés afin de procéder aux descriptions des différents postes, existants ou nouvellement créés, au sein de l'Etat de Neuchâtel. Sur la base de ces évaluations, réalisées entre novembre 2005 et mai 2006, le SRHE a présenté des propositions de nouvelles classifications salariales au Conseil d'Etat, qui est seul compétent s'agissant du traitement des fonctionnaires (cf. supra, cons. 2a). Hormis deux descriptions de fonctions au sein du Service D. – ne concernant pas le demandeur – qui ont "posé problème" et nécessité une analyse approfondie, les descriptions de postes et les classifications y relatives proposées par le SRHE ont été validées telles quelles par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 24 mai 2006. A la lecture des documents fournis par le défendeur il apparaît que, du fait de la création de l'Office B., un nouveau tableau des fonctions (NTF) a été créé et que le poste de X. a fait l'objet, outre d'une modification de son libellé, d'une nouvelle description de fonction (DF) sur la base de laquelle il a été proposé de le colloquer en classe 11. Par courrier du 30 mai 2006, le SRHE a informé les différents chefs de service de la validation des nouvelles descriptions et classifications par le Conseil d'Etat et leur a enjoint de transmettre l'information aux collaborateurs concernés. Par arrêté du 5 juillet 2006, le demandeur a été nommé dans sa fonction de chef de l'Office B. et colloqué en classe 11 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2006, collocation qu'il n'a pas remise en cause à l'époque. Le défendeur allègue en outre qu'au début de l'année 2009, le SRHE a apporté des modifications aux cahiers des charges et, partant, aux descriptions de fonction de plusieurs chefs d'office, notamment ceux du Service D.; sur la base de ce nouveau cahier des charges, il a proposé au Conseil d'Etat la collocation en classe 12 du poste occupé par le demandeur

avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009. Ces éléments ne ressortent toutefois pas du dossier, où l'on cherche en vain un document explicitant les démarches entreprises par le SHRE en 2009, le cahier des charges modifié ou l'information donnée au Conseil d'Etat. Ces absences restent toutefois sans incidence sur la cause pour les raisons qui suivent. b) A l'issue de l'échange d'écritures, X. ne conteste plus l'évaluation de 2006 ni le fait qu'il a obtenu à l'époque une description de sa fonction. Il réfute en revanche que les démarches entreprises en 2009 puissent être considérées comme une nouvelle évaluation car il n'a en réalité été question que d'apporter des "correctifs" à ce qui avait été "mal fait" en 2006. En d'autres termes, il soutient que la description de fonction faite en 2009 et la classification qui en a découlé en janvier 2011 sont celles qui auraient dû lui être appliquées dès la création de son poste le 1^{er} janvier 2006 dans la mesure où, d'une part, son travail n'a pas connu, depuis cette date, d'évolution justifiant le passage à une classification supérieure et où, d'autre part, c'est ce qui lui avait été promis par le Conseiller d'Etat alors chargé du département de l'économie en décembre 2005. La Cour de céans ne peut toutefois pas se rallier l'argumentation du demandeur. Par définition, les descriptions de poste sont toujours provisoires et peuvent en tout temps faire l'objet d'une réévaluation par l'autorité compétente pour déterminer si le cahier des charges propre à une fonction donnée a évolué, s'est ou non étendu, si la rémunération est toujours appropriée ou si des ajustements sont nécessaires; l'employeur étatique, garant de la qualité et de l'efficacité des prestations de service public, doit en effet veiller à employer son personnel de façon adéquate, économique et responsable, et doit toujours tendre vers la meilleure utilisation possible des compétences individuelles d'une part et des ressources financières de l'Etat d'autre part. Ce faisant, l'autorité compétente en matière de traitement des fonctionnaires dispose d'un très large pouvoir pour fixer les critères qu'elle considère pertinents non seulement pour fixer le salaire initial de ses collaborateurs et les conditions d'évolution de celui-ci au cours des ans mais aussi pour décider d'un éventuel effet rétroactif à l'une ou l'autre des décisions prises en la matière, sous réserve toutefois de l'interdiction de l'arbitraire et du respect de l'égalité de traitement. Or, force est de constater que le demandeur n'allègue pas de manière circonstanciée et précise en quoi le refus du Conseil d'Etat d'accorder à la classification qui lui a été reconnue en janvier 2011 un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2006 est arbitraire dans sa motivation et dans son résultat. Il n'apparaît pas insoutenable que l'Etat de Neuchâtel ait voulu, trois ans après la création d'une nouvelle entité administrative, réexaminer la situation de ses cadres intermédiaires. Il n'apparaît pas non plus manifestement injuste que le défendeur ait considéré que l'évolution des circonstances doive entraîner une augmentation du salaire des intéressés avec un effet rétroactif limité au 1^{er} janvier 2009 motifs pris qu'il n'avait constaté la nécessité de procéder à cette réévaluation qu'au premier semestre de cette année-là. Le demandeur se borne à déclarer que sa fonction n'a pas changé depuis 2006 et que de ce fait, le travail fourni à l'époque étant le même que celui accompli à l'heure actuelle, il devrait bénéficier d'une classification analogue pour l'intégralité de son activité à la tête de l'Office B. Il n'explique en revanche pas en quoi la décision et la justification du Conseil d'Etat, dont on rappelle qu'il bénéficie d'une grande marge de manœuvre en la matière, heurterait de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. A ce titre, il sied au contraire de relever, au vu de l'ensemble des circonstances et des intérêts privés et publics en présence, que l'effet rétroactif portant sur deux années au lieu de quatre constitue une mesure proportionnée, satisfaisante et raisonnable qui a été adoptée sur la base de motifs objectifs. Or, il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution paraît également concevable voire même préférable. Enfin, on relèvera brièvement

que le recourant n'allègue pas non plus que le refus d'octroyer un effet rétroactif total à sa collocation en classe 12 violerait le principe de l'égalité de traitement. De l'article

E. 8

al. 1 Cst. découle certes l'obligation pour l'employeur public de rémunérer un même travail avec un même salaire ; cela étant dit, ce dernier a également un pouvoir d'appréciation étendu sur cette question et a exposé, sans être sérieusement contredit, que les tâches et le travail du demandeur avaient évolué au cours des années et que l'inadaptation entre le cahier des charges réels et la rémunération s'était révélée manifeste à partir de 2009 seulement. Le choix du Conseil d'Etat sur ce point n'apparaît pas arbitraire. c) Invoquant l'article 9 Cst., le demandeur se plaint d'une violation du droit au respect de la bonne foi et des promesses données par l'Etat. Il se réfère à cet égard au courrier que le Conseiller d'Etat en charge du département de l'économie lui a adressé le 30 décembre 2005 où il est indiqué que l'adaptation de sa rémunération qui serait induite par sa nouvelle classification aurait un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2006. Retenant que sa véritable classification n'est en réalité intervenue qu'en 2011 à la suite d'un processus de plusieurs années, le demandeur estime que le défendeur est lié par l'assurance donnée à l'époque par le département de l'économie. A nouveau, la Cour de céans ne saurait suivre le point de vue du demandeur. Dans la lettre litigieuse, le Conseiller d'Etat en charge du département précité se limite à indiquer qu'une nouvelle description de fonction interviendrait au cours de l'année suivante et que l'adaptation de rémunération que pourrait induire cette nouvelle description de fonction se ferait avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2006. Il ressort du texte de ce courrier déjà que le demandeur ne peut en tirer une quelconque promesse pour le futur : il y est en effet spécifié que c'est "cette" description – celle qui devait intervenir en 2006 – qui ferait l'objet d'un effet rétroactif. Or, comme le soulève le défendeur, ce qui était alors annoncé a eu lieu puisqu'une première description de fonction et une classification sont intervenues au premier semestre 2006. Par surabondance, on observera que la classification des fonctions du personnel de l'Etat dans l'échelle des traitements et, en vertu du principe du parallélisme des formes, sa modification relèvent en droit cantonal neuchâtelois de la compétence du Conseil d'Etat. Le Conseiller d'Etat en charge du Service D. n'était dès lors pas compétent pour prendre des engagements propres à lier le Conseil d'Etat en ce qui concerne l'effet rétroactif d'une nouvelle classification du demandeur. Les propos contenus dans le courrier du 30 décembre 2005 n'étaient ainsi pas de nature à créer un sentiment de confiance dont le demandeur pourrait se prévaloir et ne liaient pas le Conseil d'Etat qui, en l'absence de toute réglementation légale traitant la matière, demeurait libre d'appliquer la nouvelle classification avec un effet rétroactif limité. Finalement, on ne voit pas quelles dispositions le demandeur aurait prises sur lesquelles il ne pourrait revenir sans subir de préjudice, celui-ci ne démontrant pas, par exemple, avoir renoncé à un engagement aux conditions salariales identiques à celles qu'il aurait pu prétendre si l'effet rétroactif de sa classification en classe 12 avait été étendue au 1^{er} janvier 2006. Les conditions posées par la jurisprudence pour qu'il puisse se prévaloir du principe de la bonne foi ne sont donc pas réunies (sur cette question, cf. not. arrêt du TF du 06.11.2012 [8C_773/2011] cons. 3.3.1 et les références citées). 5. Le dossier ayant été suffisant pour permettre à la Cour de céans de se prononcer, il ne sera pas donné suite aux réquisitions du demandeur, notamment celle tendant à la production des remarques du SRHE à l'intention du Conseil d'Etat. 6. Mal fondée, la demande doit être rejetée. 7. Selon la jurisprudence de la Cour de céans en matière de rapports de service, la procédure est gratuite lorsque la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 francs. Le demandeur ayant conclu au versement d'un montant de 10'137

francs, il est statué sans frais. Compte tenu du sort de la cause, il n'y a en outre pas lieu à allocation de dépens.

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