

NE_GERICHTE CDP.2015.71 vom 30. Oktober 2015

NE Tribunal cantonal, 2015-10-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2015.71

FR: NE_GERICHTE CDP.2015.71 du 30 octobre 2015

IT: NE_GERICHTE CDP.2015.71 del 30 ottobre 2015

Erwägungen

E. 1

La Cour de céans est compétente pour se saisir du litige dans la mesure où, par arrêté du 24 février 2014 non contesté et entré en force, le recourant et demandeur (cf. cons. 3a) a été nommé comme fonctionnaire communal, de sorte que son statut est soumis au droit public.

E. 1.2

non publié in ATF 136 I 332 , 140 I 277 cons. 1.2). L'article 7.5 du règlement communal relatif au personnel administratif et technique communal du 19 décembre 2013 (ci-après : le règlement communal) dispose que les vacances pour l'année civile en cours ne peuvent être reportées sur l'année suivante qu'à hauteur de la moitié du droit aux vacances de l'année écoulée (al. 1). Le surplus n'est pas reportable d'une année à l'autre (al. 2). Le surplus non reporté ne peut donner lieu à compensation (al. 3). D'après l'article 17 al. 4 du règlement des fonctionnaires (RDF), applicable par le renvoi de l'article 21.1 du règlement communal, en cas de cessation des rapports de service, les fonctionnaires sont en principe tenus de prendre avant terme et en nature le solde de leurs vacances. Le contenu de ces normes repose sur le même esprit que l'article 329d al. 2 CO aux termes duquel "tant que durent les rapports de travail, les vacances ne peuvent pas être remplacées par des prestations en argent ou d'autres avantages", ce qui implique qu'en droit privé, une prétention pécuniaire en remplacement de vacances non prises ne peut donc en principe naître qu'à la fin des rapports de travail (ATF 136 III 94 cons. 4.1). L'interdiction de remplacer les vacances par d'autres prestations, qui a pour but d'assurer que les vacances servent bien au repos (ATF 118 II 136), est une norme qui s'applique en principe impérativement aux parties au contrat de travail (art. 361 CO) (arrêt du TF du 21.02.2002 [4C.301/2001] cons. 3a). L'octroi de congés et de vacances est compris dans l'obligation de protection de la personnalité du travailleur au sens large (art. 328 CO) que doit respecter l'employeur (ATF 134 III 102 cons. 3.1.2 et les références citées). Le but des vacances est de permettre au travailleur de se reposer effectivement pour recouvrer sa pleine capacité de travail après les fatigues éprouvées pendant l'année de service (arrêt du TF du 05.07.2000 [4C.68/1999] et les références citées) . Ainsi , pendant les rapports de travail, il ne peut être renoncé au droit aux vacances, lequel ne peut, partant, être remplacé par d'autres prestations, notamment pécuniaires. Dans la mesure où le droit aux vacances d'un travailleur constitue un droit au repos inconditionnel, lui-même considéré comme n'étant pas de nature pécuniaire par la doctrine et la jurisprudence, u ne demande visant à obtenir ou à maintenir le droit à un certain nombre de jours de vacances n'a pas un but économique, ne tend pas à défendre des intérêts patrimoniaux et ne peut être appréciée en l'argent . Un litige ayant pour objet cette question, comme c'est le cas en l'occurrence, ne peut donc être qualifié comme étant de nature pécuniaire. Il s'ensuit que, dans le cas présent, à défaut de pouvoir être considérée comme une prétention pécuniaire découlant des rapports de service au sens de l'article 58 let. a

LPJA , la question du droit aux vacances ne peut faire l'objet d'une action de droit administratif au sens de cette disposition.

E. 2

a) Le recours porte sur deux questions, à savoir le droit aux vacances de l'intéressé ainsi que son traitement de salaire. S'agissant du droit aux vacances de A. _____, force est de constater qu'aucune décision n'a été rendue à ce sujet . En particulier, l'arrêté de nomination du 16 février 2015 faisant l'objet du recours dont est saisi la Cour de céans n'y fait nullement référence, ce qui est conforme à l'article 5 RSt – applicable par renvoi de l'article 21.1 du règlement communal relatif au personnel administratif et technique – selon lequel les décisions d'engagement provisoire et de nomination indiquent notamment la fonction, la date d'entrée en service, la classe de traitement et le traitement initial. Par ailleurs, même s'il a demandé qu'un nouvel arrêté de nomination soit rendu – ce qui n'est du reste pas déterminant –, l'intéressé n'a pas sollicité qu'il soit statué sur son droit annuel aux vacances par le biais d'une décision sujette à recours. Cette question n'ayant pas été traitée par une décision qui aurait pu être contestée par le recours formé devant la Cour de céans, il sort de l'objet du litige. Le recours est donc irrecevable sur ce point. Les griefs y relatifs (protection de la bonne foi et des droits acquis, violation de l'article 17 al. 2 Convention de fusion) n'ont donc pas à être examinés. b) La question se pose de savoir si le droit aux vacances invoqué par l'intéressé peut être examiné en convertissant, sur ce point, son recours en action de droit administratif. Selon l'article 58 let. a LPJA , la Cour de céans connaît en instance unique des actions fondées sur le droit administratif et portant sur des prestations pécuniaires découlant des rapports de service des agents de l'Etat et des communes. En relation avec cette disposition, la jurisprudence du Tribunal administratif, auquel a succédé la Cour de droit public depuis le 1^{er} janvier 2011, a considéré 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 (RJN 2009, p. 237 ; arrêt du TA du 29.03.2004 [TA.2002.136] et les arrêts cités; arrêt du TA du 30.04.2007 [TA.2007.6]). 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. D'après la jurisprudence et la doctrine, par prestations pécuniaires, il faut comprendre des prestations appréciables en argent réclamées à la collectivité publique par un de ses agents ou inversement. Sont des prestations de nature pécuniaire non seulement celles qui tendent directement à l'octroi de sommes d'argent, notamment au paiement de traitements, d'allocations, d'indemnités ou de prestations d'assurance, mais également les prétentions qui ont une valeur d'usage. Tel est le cas par exemple de litiges portant sur la jouissance gratuite ou onéreuse d'un appartement de fonction (RJN 2010, p. 387 ; arrêt non publié de la CDP du 18.02.2011 [CDP.2010.436] et les références [RJN 1994, p. 261, 1992, p. 236, 1987, p. 254; Grisel , Traité de droit administratif, p. 998-999; RDAF 1980, p. 123]). Selon le Tribunal fédéral, une affaire doit être considérée comme pécuniaire dès lors qu'elle vise un but économique et que son objet peut être apprécié en argent (arrêt du TF du 18.02.2015 [8C_227/2014] cons. 2.3). Il n'est pas nécessaire, pour être considérée comme pécuniaire, que la demande tende directement à un paiement ou à une libération de dette; il suffit que le demandeur sollicite une mesure qui, par sa finalité, tend à défendre ses intérêts patrimoniaux (ATF 116 II 379 ; arrêt du TF du 13.10.2011 [4A_350/2011]). Ont en particulier été qualifiés comme étant de nature pécuniaire, les litiges relatifs à la formation des rapports de travail (Aubry Girardin , Commentaire de la LTF , 2009, note 101 ad. art. 83 LTF), à la non-réélection

(cf. notamment arrêt du TF du 05.09.2014 [8C_199/2014] cons. 1) et à la réintégration (cf. notamment arrêt du TF du 16.07.2015 [8C_436/2014] et [8C_437/2014] cons. 2) Ne sont en revanche pas de nature pécuniaire les litiges relatifs à la formation, au temps de travail et de repos (arrêt du TF 13.07.2011 [8C_166/2011] cons. 2.3.1.1 et la doctrine citée), y compris à l'obligation éventuelle d'effectuer des heures supplémentaires ou du travail le week-end (sauf si le litige porte sur leur rémunération), à la libération de l'obligation de travailler pendant le délai de congé (arrêt du TF 13.07.2011 [8C_166/2011] cons. 2.3.1.1), à l'interdiction d'exercer une activité accessoire (pour une personne occupée à plein temps), au droit à un congé sabbatique (Donzallaz , Loi sur le Tribunal fédéral : commentaire, 2008, p. 1085), au certificat de travail (RJN 2008, p. 262 cons. 1; arrêt TA du 12.01.2010 [TA.2009.345]), au secret de fonction (Aubry Girardin , Commentaire de la LTF , 2009, note 102 ad. art. 83 LTF) et aux sanctions disciplinaires (arrêt du TF du 14.05.2013 [8C_279/2013] cons. 1), sauf si la mesure a des incidences pécuniaires directes comme en cas de réduction du traitement (arrêt du TF du 31.08.2010 [8C_1065/2009] cons.

E. 3

a) Selon la jurisprudence, tout litige relatif au traitement des fonctionnaires doit être traité par le biais d'une action, même s'il concerne un fonctionnaire communal (RJN 2008, p. 262). En l'espèce, en ce qui concerne l'échelon accordé, le recours doit être converti en action.

b) Le règlement communal prévoit que les traitements versés par la commune sont basés sur l'échelle des traitements des fonctionnaires de l'Etat, selon l'article 6 du règlement concernant les traitements de la fonction publique (RTFP) (art. 11.4). En outre, aux termes de l'article 11.5, la classe de traitement est établie sur la base d'une description de fonction (al. 1). La description de fonction est basée sur le catalogue des prestations et l'organigramme de l'unité ou du dicastère, ainsi que sur le cahier des charges de la fonction (al. 2). Toute nouvelle fonction fait l'objet d'une description (al. 3). Une description de fonction peut être révisée : suite à la réorganisation de l'unité (let. a); lorsqu'il est démontré que la description n'est manifestement plus en adéquation avec les missions et les responsabilités confiées à la fonction (let. b); lorsque quatre ans au moins se sont écoulés depuis la dernière description (let c) (al. 4). L'administration des ressources humaines est chargée d'effectuer les descriptions de fonction. Elle en assure le suivi (al. 5). Deux fois par année, l'administration des ressources humaines fait valider les descriptions de fonction effectuées durant le semestre par le Conseil communal (al. 6). Selon l'article 11.6 al. 1 et 2, le traitement initial tient compte de la formation, de l'expérience et des qualités particulières de l'intéressé(e), en relation avec le rôle attendu et les responsabilités de la fonction considérée. Il est fixé par l'administration des ressources humaines sur la base du dossier de candidature et des renseignements obtenus lors de l'entretien d'embauche. (...) Le traitement initial n'est pas modifié durant l'engagement provisoire (art. 11.7). Lors de la nomination qui suit la période probatoire, le traitement initial est augmenté d'un échelon (art. 11.8). Le traitement des membres du personnel communal peut être augmenté d'un échelon par année lorsque la situation budgétaire et financière de la commune le permet (art. 11.10 al. 1). Le traitement des personnes engagées par contrat de droit privé ne peut être augmenté tant et aussi longtemps que l'engagement effectif n'a pas duré 18 mois révolus. Cette durée accomplie, le traitement des personnes engagées par contrat de droit privé peut être augmenté selon les mêmes procédures que celles prévues pour le traitement des autres collaborateurs-trices communaux-ales (art. 11.11. al. 1 et 2). L'article 11.12 précise encore qu'en cas de changement de fonction, le nouveau traitement est fixé selon les règles applicables au traitement initial (al. 1); s'il s'agit d'une promotion, il ne peut être inférieur au

traitement que l'intéressé-e recevait dans sa fonction précédente (al. 2). En cas de suppression de poste avec transfert dans une fonction équivalente, le traitement est maintenu (al. 3). La Convention de fusion prévoit en outre notamment ce qui suit : c) La sanction du règlement relatif au personnel administratif et technique communal à laquelle le Conseil d'Etat a procédé le 1^{er} avril 2015 a remédié au grief portant sur son inexécutabilité, de sorte qu'il n'a plus d'objet. d) Suite à la fusion des communes, la nouvelle commune de B._____ a fait procéder en 2014, par son Service des ressources humaines, à une nouvelle description de la fonction occupée par A._____, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014. Le résultat de ce processus a abouti, pour 2014, au passage d'une classe de traitement 8 à 9 et de l'échelon 17 à 13 (l'intéressé ayant été gratifié d'un échelon supplémentaire lors de sa nomination en février 2014), le salaire annuel brut évoluant, pour un taux de 90 %, de 93'187.85 francs à 93'913.75 francs (cf. courrier du 19.12.2014). Même si l'article 11.6 du règlement communal relatif au traitement initial – lequel n'est pas invoqué par la commune – ne s'applique pas dans la mesure où l'intéressé avait déjà été engagé par le centre scolaire de B._____, engagement qui a été transféré à la commune en vertu des articles 16 et 17 de la Convention de fusion, il n'en demeure pas moins que l'autorité compétente dispose d'un large pouvoir d'appréciation également dans le cadre de l'évaluation et réévaluation d'une fonction (RJN 2009, p. 237 ; arrêt de la CDP du 08.01.2014 [CDP.2013.84]). On ne se trouve pas non plus en présence d'une suppression de poste comme le prétend le demandeur; d'une part, son engagement a été transféré à la commune en vertu des articles 16 et 17 de la Convention de fusion et, d'autre part, aucun élément du dossier ne laisse penser que la fonction qu'il occupe aurait perdu de son utilité et que le cahier des charges – un nouveau ne figurant pas au dossier – aurait fondamentalement changé. La réévaluation de la fonction semble avoir été effectuée en vertu de l'article 11.5 al. 4 du règlement (nouvelle description suite à une révision), bien qu'on ne puisse l'affirmer avec certitude, au vu de la maigreur du dossier fourni (celui-ci ne comprenant en particulier pas la nouvelle description de fonction, le courrier de la commune du 31.10.2014 qui validerait la description de fonction – mentionné dans un courrier du 18.12.2014 du demandeur –, ni les PV de séance avec le Conseil communal des 08.09.2014 et 12.01.2015). On ignore donc également quelle situation prévue par l'article 11.5 al. 4 du règlement, lequel – contrairement à la LSt et à ses règlements d'exécution qui ne prévoient rien à cet égard – dresse une liste exhaustive des cas permettant la révision d'une description de fonction, aurait justifié cette révision. Quoi qu'il en soit, on peut s'abstenir d'examiner cette question dans la mesure où la description de fonction ne concerne que la classe de salaire (art. 11.5 al. 1), laquelle n'est en l'occurrence pas contestée. Il s'agit plutôt de déterminer si la diminution d'échelons dont le demandeur a fait l'objet est arbitraire, ce qui fera l'objet du considérant suivant.

E. 4

a) Dans les rapports de travail de droit public, en principe, le fonctionnaire n'a pas droit au maintien de ses conditions générales d'engagement telles qu'elles existaient au moment où il a été nommé; le régime qui lui est applicable suit les modifications que le législateur apporte au statut, sous réserve de la protection des droits acquis, lesquels constituent l'exception (ATF 134 I 23 cons. 7.1, 7.5; Moor, Droit administratif, vol. III, 1992, p. 211-212). 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). Il découle notamment de ces garanties que des prétentions pécuniaires ne peuvent pas être modifiées, supprimées ou réduites, au détriment de certains fonctionnaires ou de certaines catégories d'entre eux, sans une justification objective et particulière (ATF 118 Ia 245 cons. 5b, 117 V 229 cons. 5c, 106 Ia 163 cons. 1c; arrêt du TF du 26.11.2008 [1C_88/2007] cons. 2.3.2). Il faut également tenir compte, dans ce contexte, de l'existence de régimes transitoires, qui prévoient des modalités particulières d'application du nouveau droit, satisfaisant au principe de la proportionnalité (Knapp , La modification des conditions de service et les droits acquis des agents publics, in Mélanges Alexandre Berenstein, 1989, p. 330; RJN 2013, p. 430). Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire et du principe de l'égalité de traitement, les autorités restent habilitées à choisir, parmi les multiples éléments pouvant entrer en considération, les nouveaux critères qui vaudront pour la collocation et la rémunération des fonctionnaires. Le droit constitutionnel n'exige pas que les rémunérations soient uniquement fonction de la qualité du travail fourni, ou des exigences effectivement posées. Les différences de traitement doivent cependant être raisonnablement motivées, et donc apparaître objectivement défendables. Aussi le Tribunal fédéral a-t-il reconnu que l'article 8 Cst. féd. n'est pas violé lorsque les différences de rémunération reposent sur des motifs objectifs tels que l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les charges familiales, les qualifications, le type et la durée de la formation, les horaires, les performances, les attributions ou les responsabilités endossées (ATF 131 I 105 cons. 3.1, 123 I 1 cons. 6a à 6c, 124 II 436 cons. 7a; RJN 2013, p. 430). D'autres circonstances, qui n'ont pas trait à la personne ou à l'activité du travailleur, peuvent également justifier, à tout le moins temporairement, des différences de salaire, telles une situation conjoncturelle rendant plus difficile le recrutement du personnel (arrêt du TF du 02.04.2013 [8C_969/2012] cons. 2.2 et les références). 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 49 cons. 3.1 et les arrêts cités). b) S'agissant de son traitement, le demandeur ne se prévaut pas, à juste titre, des droits acquis ou de la protection de la bonne foi. Il ne prétend pas non plus, à ce stade, être encore victime d'une inégalité de traitement, de sorte qu'il reste à examiner le litige sous l'angle de l'arbitraire. A cet égard, l'intéressé considère en particulier que le fait de compenser le passage de la classe 8 à 9 – laquelle aurait été nécessaire pour respecter le principe de l'égalité –, par une diminution de ses échelons, est arbitraire. En l'occurrence, bien que la réduction initiale de quatre échelons n'ait fait l'objet, de manière critiquable, d'aucune justification – écrite du moins – de la part de la commune, une telle diminution n'est pas arbitraire dans son résultat. Le demandeur se voyait en effet en 2014 déjà (classe 9 et échelon 13 [93'913.75 francs]), mieux rétribué que lorsqu'il bénéficiait de la classe 8 avec l'échelon 17 (93'187.85 francs). Depuis 2015, il se retrouve dans une position salariale encore meilleure puisque 2 échelons supplémentaires lui ont été accordés, alors que le règlement communal n'en garantit même pas un annuellement (art. 11.10 al. 1 du règlement). La modification de l'échelon imposée au

demandeur ne heurte donc pas de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité dans la mesure où elle ne lui cause aucun préjudice, celle-ci lui étant au contraire favorable, compte tenu de son augmentation de classe. A cela s'ajoute que le fait de compenser économiquement, par une rétrogradation d'échelons, le passage de la classe 8 à 9 ne prête pas flanc à la critique; le principe de la transposition franc pour franc, par lequel le collaborateur est concrètement placé dans la nouvelle échelle à hauteur de son ancien salaire – et qui a été appliqué en l'espèce –, est en effet un principe largement connu en matière d'introduction de nouvelles mesures salariales, dont la légitimité n'a pas été remise en cause (RJN 2013, p. 430 cons. 6b et les références citées). A titre de moyens de preuves, le demandeur requiert le dépôt de son dossier complet par la commune, avec notamment l'ensemble des échanges de correspondances ainsi que des procès-verbaux. La commune a produit son dossier mais celui-ci ne comporte pas tous les documents devant y figurer (notamment PV séances avec Conseil communal, nouvelle description de fonction, courrier de la commune du 31.10.2014). La Cour de céans ayant été en mesure de trancher le litige sur la base du dossier déposé, il ne sera pas donné suite à cette requête.

E. 5

Ce qui précède conduit à déclarer le recours irrecevable et à rejeter la demande. Selon la pratique en matière de litiges relatifs aux rapports de service, il n'est pas perçu de frais lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 francs (cf. notamment arrêts de la CDP du 24.02.2015 [CDP.2013.343] et du 13.02.2015 [CDP.2014.132]; RJN 2012, p. 375) . Le demandeur ayant conclu à l'octroi, en classe 9, de l'échelon 17 au lieu du 15, la différence de traitement à laquelle il prétend implicitement, calculée sur la base de l'échelle annuelle 2014 – l'Etat de Neuchâtel ayant aboli les échelons dès 2015 (bien que l'art. 7 RTFP mentionne toujours 38 échelons par classe de traitement) –, s'élève à 2'350.35 francs par an. Pour fixer la valeur litigieuse, il convient de multiplier ce montant par le nombre d'années sur lesquelles porte sa prétention, c'est-à-dire 20 ans, soit jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite (65 ans). La valeur litigieuse ascende ainsi à 47'007 francs. Il y a donc lieu de percevoir des frais, comprenant un émoluments de 1'500 francs et des débours de 150 francs , soit un total de 1'650 francs (art. 48, 49 et 12 al. 1 TFrais) . Vu le sort de la cause, ceux-ci doivent être mis à la charge du demandeur qui succombe (art. 47 LPJA), lequel n'a en outre pas droit à une allocation de dépens (art. 48 LPJA a contrario).

E. 20

ans, soit jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite (65 ans). La valeur litigieuse ascende ainsi à 47'007 francs. Il y a donc lieu de percevoir des frais, comprenant un émoluments de 1'500 francs et des débours de 150 francs, soit un total de 1'650 francs (art. 48, 49 et 12 al. 1 TFrais). Vu le sort de la cause, ceux-ci doivent être mis à la charge du demandeur qui succombe (art. 47 LPJA), lequel n'a en outre pas droit à une allocation de dépens (art. 48 LPJA a contrario).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Déclare le recours irrecevable en tant qu'il porte sur le droit aux vacances.
2. Convertit le recours en action de droit administratif en tant qu'il porte sur le traitement de salaire et rejette celle-ci au sens des considérants.
3. Met les frais de la cause, à savoir un émoluments de 1'500 francs et les débours par 150 francs, à charge du demandeur.

4.N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 30 octobre 2015

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