

NE_GERICHTE CDP.2016.131 vom 29. März 2017

NE Tribunal cantonal, 2017-03-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2016.131

FR: NE_GERICHTE CDP.2016.131 du 29 mars 2017

IT: NE_GERICHTE CDP.2016.131 del 29 marzo 2017

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 a été nommé fonctionnaire communal, de sorte que son statut est soumis au droit public. Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

de la convention de fusion pour prétendre à des droits acquis concernant les 8 semaines de vacances que lui conférait son contrat de travail initial. Cette disposition prévoit ce qui suit :

"1 Les rapports de service du personnel des anciennes communes et de chacune des entités intercommunales dissoutes par la présente convention sont intégralement transférés à la nouvelle commune.

2 Le pourcentage d'activité et la valeur nominale des salaires applicables au moment de l'entrée en force de la fusion sont garantis."

Il s'agit donc de déterminer si l'on peut considérer que, par l'article 17 al. 2 de la convention de fusion, les communes signataires avaient promis dans un acte normatif que tous les fonctionnaires bénéficieraient, sans limite temporelle, des mêmes conditions de travail prévalant avant la fusion. On peut se demander si, sur le principe, un administré peut se fonder sur une convention de fusion, à titre d'acte normatif, pour se prévaloir d'un droit acquis. Cette question peut demeurer indécise puisque, à supposer que tel soit le cas, il ne peut être donné raison au recourant pour les motifs qui suivent.

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le Tribunal fédéral ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF137 IV 180cons. 3.4). En revanche, lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair (ATF137 I 257cons. 4.1); il en va de même lorsque le texte conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement (ATF135 IV 113cons. 2.4.2). De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF135 II 78cons. 2.2). Si le texte n'est ainsi pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation

systematique; ATF136 III 283cons. 2.3.1). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (ATF139 IV 270cons. 2.2;137 IV 180cons. 3.4).

L'article 17 al. 1 de la convention de fusion signifie que les relations de travail en cours au moment de l'entrée en vigueur de la fusion et de la création de la Commune de B. passaient automatiquement à cette dernière, celle-ci devenant ipso facto le nouvel employeur des fonctionnaires concernés.

La lettre de l'article 17 al. 2 de la convention se réfère uniquement au "pourcentage d'activité" et à la "valeur nominale des salaires". Telle qu'elle est formulée, cette disposition énumère de manière exhaustive les éléments découlant des relations de travail garantis au personnel des anciennes communes. Son texte clair déclare donc pas explicitement conférer un droit acquis pour les autres conditions de travail, comme exigé par la jurisprudence en matière de droits acquis. On ne peut par conséquent en déduire qu'en édictant cette disposition, les communes signataires aient voulu exclure toute modification ultérieure des conditions de travail de leurs fonctionnaires et fixer leurs droits et obligations une fois pour toutes. Il résulte de ce qui précède que l'interprétation littérale ne permet pas de considérer que le personnel en fonction au jour de la fusion avait acquis le droit à ce que toutes ses conditions de travail, y compris les vacances, soient définitivement identiques à celles prévalant avant la fusion.

Cette interprétation est confirmée par le commentaire de l'article 17 dans le rapport commun des Conseils communaux aux Conseillers généraux à l'appui de la convention de fusion dont se prévaut le recourant. A cet égard, le commentaire indique que :

"La nouvelle commune reprend également les obligations et les droits des anciennes communes en ce qui concerne les rapports de travail qui lient les collaborateurs actuels aux communes d'aujourd'hui. Les rapports de service sont transférés dans leur intégralité, qu'ils agissent du taux d'occupation (à plein temps ou temps partiel), de la valeur nominale de salaire, des droits spécifiques et obligations des collaborateurs et employeurs selon les réglementations communales applicables jusqu'au moment de la fusion. Cependant, le maintien de chaque collaborateur dans une fonction identique à celle exercée jusqu'au 31 décembre 2012 ne peut être garantie, car de nombreuses tâches sont identiques dans chaque commune. Les responsabilités des collaborateurs peuvent être appelées à être modifiées. La classification salariale restera cependant inchangée, même en cas de changement de poste. Une procédure de postulation interne sera organisée pour les collaborateurs."

Si il est possible que les "droits spécifiques" concernent notamment les vacances, en tant qu'elle fait référence au "transfert" des rapports de service, cette garantie se rapporte à l'article 17 al. 1 et non à son alinéa 2, concerné seulement par l'avant dernière phrase du commentaire de cette disposition. Cette partie du commentaire ne fait donc que préciser que les rapports de travail, avec les droits et obligations qui en découlent, passaient automatiquement à la nouvelle commune. Cela ne signifie toutefois pas que les "droits spécifiques" découlant des rapports de travail seront immuables et garantis pour une durée indéterminée, tout comme cela a d'ailleurs été expressément énoncé s'agissant du maintien des collaborateurs dans une même fonction et des responsabilités en résultant.

L'interprétation systématique ne permet quant à elle pas d'aboutir à un résultat différent. L'article 17 de la convention, intitulé "transfert du personnel", se situe dans le

chapitre 3 qui porte le titre de "transfert des biens et engagements" après l'article 16 qui concerne le "transfert des droits et obligations". L'alinéa 1 a trait au transfert du personnel au sens strict tandis que l'alinéa 2 porte sur les droits garantis suite audit transfert, qui ne comprennent que le pourcentage d'activité et la valeur nominale du salaire.

D'un point de vue téléologique, il y a lieu de prendre en compte le fait que cette disposition fait partie d'une convention de fusion, qui a pour objectif de régler les effets organisationnels de la fusion et en particulier, dans les grandes lignes, ses conséquences politiques, administratives, financières et fiscales. Dans le cadre des rapports de service, il n'a pas été décidé de mettre un terme aux rapports de travail par la fusion (comme proposé par exemple à l'article 4.6 variante 3 du Modèle de convention de fusion proposé par le Service des communes), mais de les reprendre; la solution choisie pour l'article 17 de la convention a d'une part permis de garantir aux fonctionnaires leur emploi mais a également évité à la nouvelle commune de procéder à de nouveaux engagements. La fusion (en l'occurrence "par combinaison"; cf. sur cette notion Martenet, La fusion de communes entre elles ou avec le canton, p. 180) a impliqué l'adoption d'une nouvelle réglementation communale. Or une différence, en matière de conditions de travail, entre la réglementation applicable aux fonctionnaires engagés après la fusion et celle applicable aux "anciens" fonctionnaires (plusieurs réglementations étant au demeurant applicables), aurait non seulement pour effet de fortement compliquer la gestion des ressources humaines du personnel - ce que les communes signataires ne semblent pas avoir voulu au vu du but probable de l'introduction de l'article 17 al. 1 de la convention - mais encore de créer d'importantes inégalités de traitement. L'interprétation téléologique ne permet par conséquent pas non plus de considérer que l'article 17 al. 2 pourrait avoir pour but de garantir d'autres droits découlant des rapports de travail que le taux d'occupation et le salaire nominal.

En définitive, il n'existe pas de motifs sérieux permettant de penser que le texte de l'article 17 al. 2 de la convention de fusion ne restitue pas le véritable sens de la disposition et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice. Au demeurant, dès lors qu'il a pour effet de soumettre tout le personnel aux mêmes conditions de travail, l'interprétation littérale de l'article 17 al. 2 de la convention de fusion ne viole pas le principe de l'égalité de traitement mais permet au contraire d'éviter des inégalités de traitement. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de déroger au texte clair de cette disposition, qui ne confère pas au recourant de droit acquis s'agissant de ses vacances.

c) On ajoutera encore qu'à supposer que l'on puisse considérer que, dans la lettre du 24 décembre 2012 adressée nominativement au recourant, la commune ait fait des promesses justifiant une protection, l'intéressé ne prétend pas avoir pris, en se fondant sur celles-ci des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice. C'est donc à juste titre qu'il ne fait pas valoir cet argument.

3. Le recourant prétend que la décision litigieuse est arbitraire dès lors qu'elle ne fait pas l'objet d'une justification objective et sérieuse. Tel serait le cas si, comme il allègue, il ne lui était pas permis de comptabiliser et de rattraper ses heures supplémentaires (au sens large), comme en ont le droit les fonctionnaires soumis au règlement relatif au personnel administratif et communal. Comme le contrat initial signé en 2012 et le contrat de droit public daté du 24 février 2014 à l'époque non signé par le recourant le précisent, les 8 semaines de vacances auxquelles il avait droit et qu'on lui avait proposées dans le

contrat qu'il n'avait pas signé avaient pour but de compenser le fait que ses heures supplémentaires n'étaient pas prises en compte. Si l'on devait considérer que cette clause est encore et toujours applicable au recourant, alors l'abolition des trois semaines de vacances créerait une inégalité de traitement par rapport aux autres fonctionnaires soumis au règlement relatif au personnel administratif et communal qui ont la possibilité de compenser les heures supplémentaires (au sens large) par des congés compensatoires (art. 5.6 à 5.7 du règlement) et heurterait de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Cependant, dès lors que le recourant nommé et ne bénéficiant plus d'un statut particulier est soumis audit règlement, il a droit, comme les autres fonctionnaires, à la prise en compte et à la compensation des heures supplémentaires (au sens strict comme au sens large) conformément aux articles 5.6 à 5.9 du règlement. La décision n'est pas donc pas arbitraire et ne viole pas l'égalité de traitement.

4. Mal fondé, le recours est rejeté. En matière de litiges relatifs à la fonction publique, la Cour de céans renonce à percevoir des frais lorsque la valeur litigieuse n'atteint pas 30'000 francs (arrêt de la CDP du 30.10.2015 [CDP.2015.70]). La contestation n'étant pas de nature pécuniaire, il y a lieu de statuer sans frais. Vu le sort de la cause, le recourant n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Statue sans frais.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 29 mars 2017

E. 3

Le recourant prétend que la décision litigieuse est arbitraire dès lors qu'elle ne fait pas l'objet d'une justification objective et sérieuse. Tel serait le cas si, comme il l'allègue, il ne lui était pas permis de comptabiliser et de rattraper ses heures supplémentaires (au sens large), comme en ont le droit les fonctionnaires soumis au règlement relatif au personnel administratif et communal. Comme le contrat initial signé en 2012 et le contrat de droit public daté du 24 février 2014 – à l'époque non signé par le recourant – le précisent, les 8 semaines de vacances auxquelles il avait droit – et qu'on lui avait reproposées dans le contrat qu'il n'avait pas signé – avaient pour but de compenser le fait que ses heures supplémentaires n'étaient pas prises en compte. Si l'on devait considérer que cette clause est encore et toujours applicable au recourant, alors l'abolition des trois semaines de vacances créerait une inégalité de traitement par rapport aux autres fonctionnaires soumis au règlement relatif au personnel administratif et communal qui ont la possibilité de compenser les heures supplémentaires (au sens large) par des congés compensatoires (art. 5.6 à 5.7 du règlement) et heurterait de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Cependant, dès lors que le recourant – nommé et ne bénéficiant plus d'un statut particulier – est soumis audit règlement, il a droit, comme les autres fonctionnaires, à la prise en compte et à la compensation des heures supplémentaires (au sens strict comme au sens large) conformément aux articles 5.6 à 5.9 du règlement. La décision n'est pas donc pas arbitraire et ne viole pas l'égalité de traitement.

E. 4

Mal fondé, le recours est rejeté. En matière de litiges relatifs à la fonction publique, la Cour de céans renonce à percevoir des frais lorsque la valeur litigieuse n'atteint pas 30'000 francs (arrêt de la CDP du 30.10.2015 [CDP.2015.70]). La contestation n'étant pas de nature pécuniaire, il y a lieu de statuer sans frais. Vu le sort de la cause, le recourant n'a pas droit à des dépens.

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