

NE_GERICHTE TA.2002.136 vom 29. März 2004

NE Tribunal cantonal, 2004-03-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.2002.136

FR: NE_GERICHTE TA.2002.136 du 29 mars 2004

IT: NE_GERICHTE TA.2002.136 del 29 marzo 2004

Erwägungen

E. 1

a) La décision entreprise du DIPAC du 28 mars 2002 n'indique aucunement en application de quels articles de loi elle est rendue. Il n'est pas exclu que le département se soit basé sur la loi sur la formation professionnelle du 23 juin 1981 (ci-après LFP : RSN 414.10) ainsi que sur son règlement d'application (art.45) qui prévoit que les décisions des organes chargés de l'application de la loi peuvent faire l'objet d'un recours au département puis au Tribunal administratif. Toutefois, le litige n'a pas trait à l'application de ladite loi, mais bien plutôt à la réduction du traitement de S.. S'il est clair que les titulaires de fonction publique sont nommés par le Conseil d'Etat (art.9 de la loi sur le statut de la fonction publique du 28 juin 1995, (ci-après LSt); RSN 152.510) et ont droit à un traitement fixé par le tableau annexé à la loi (art.52 et 53 al.1), s'il résulte clairement du règlement concernant les traitements de la fonction publique du 18 décembre 1996 (RSN 152.511.10) que le traitement initial est fixé par le service du personnel (art.14a introduit par arrêté du 15 septembre 1999) et est augmenté par décision du Conseil d'Etat (art.16b introduit par arrêté du 15 septembre 1999) ledit règlement, pas plus que le règlement d'application pour le personnel des établissements d'enseignement public, ne mentionnent expressément l'organe qui a la compétence de décider d'une réduction du traitement. Quoi qu'il en soit, et comme il sera démontré ci-après, quel que soit l'organe de l'Etat qui décide d'une telle réduction, le litige doit être porté devant le Tribunal administratif par la voie de l'action de droit administratif au sens de l'article 58 LPJA. b) Il y a lieu en effet d'examiner tout d'abord si la contestation, quant au fond, ressortit à la compétence du Tribunal administratif dans le cadre de l'action de droit administratif au sens de l'article 58 LPJA. Dans cette hypothèse, le recours pourrait être considéré comme une requête introductive d'instance (art.60 al.1 LPJA). Selon l'article 58 litt.a LPJA, le Tribunal administratif 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, y compris les prestations d'assurance. 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). c) Dans un litige relatif à une réduction de la rémunération d'un chargé de cours à l'Université de Neuchâtel, le Tribunal fédéral (arrêt non publié du 29 février 1996 : 2P.317/1995) a estimé qu'au vu du système adopté par le législateur neuchâtelois, il est probable que le recourant pourrait faire valoir ses prétentions pécuniaires par la voie du recours mais également par la voie de l'action de droit administratif. Cette décision a été prise alors que l'article 28 al.2 LPJA, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1995, prévoyait que le recours au Tribunal administratif était recevable contre les décisions du Conseil d'Etat concernant les rapports de service du personnel de l'Etat. Or, comme l'a d'ailleurs souligné le Tribunal fédéral dans la même cause (arrêt du 24 septembre 1997 : 2P.51/1997 et 52/1997) et dans un arrêt non publié du 27 septembre 1996 (en la cause W. contre Conseil

d'Etat du canton de Neuchâtel) sous l'empire du texte actuel de l'article 28 al.2 LPJA, les décisions du Conseil d'Etat en matière salariale ne peuvent plus faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif. Vu la jurisprudence fédérale précitée, il convient de considérer 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 litt.a LPJA et que le Tribunal administratif connaît en instance unique des actions y relatives. La jurisprudence cantonale valable sous l'ancien article 28 al.2 litt.a LPJA (notamment RJN 1994, p.259 ss) doit dès lors être abandonnée. Il est en effet judiciaire qu'une instance judiciaire cantonale puisse 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. Il y a dès lors lieu de convertir le recours en une action et déclarer cette dernière recevable.

E. 2

a) La LFP organise la formation professionnelle sur le plan cantonal (art.1 al.1). Y est notamment soumis le Centre intercommunal des Montagnes neuchâteloises (CIFOM) (art.14 al.1 litt.c LFP). Cette loi, qui était déjà en vigueur lorsque S. a été nommée en 1991 puis en 1995, prévoit que le corps enseignant des écoles ou des centres comprend notamment des maîtres de branches commerciales et de langues (art.27 al.1 litt.b LFP). L'article 28 LFP détermine les titres requis alors que l'article 29 LFP a trait à la formation complémentaire. Pour les maîtres de branches commerciales et de langues, les titres requis pour leur nomination sont un titre universitaire, les brevets spéciaux de l'enseignement secondaire ou un titre équivalent (art.28 litt.b LFP). L'article 29 relatif à la formation complémentaire prévoit que les maîtres de branches générales ou de théorie d'une école doivent, en outre, être porteurs du diplôme délivré par l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle ou d'un titre jugé équivalent (art.29 al.1 LFP). Le Conseil d'Etat règle le statut particulier de certaines catégories d'enseignants de l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel ETS, des écoles de métiers et des écoles professionnelles commerciales (art.29 al.2 LFP). La commission ou la direction de l'école peut astreindre le corps enseignant à suivre des cours ou des stages de perfectionnement ou de formation (art.29 al.3 LFP). Le statut du corps enseignant est au surplus régi par la loi concernant le statut général des titulaires de fonction publique grevant le budget de l'état (art.30 al.1 LFP). La LSt mentionne que pour la fixation du traitement, il est tenu compte de la formation et de l'expérience de l'intéressé (art.53 al.3 LSt; même teneur que l'article 53 al.1 de l'ancienne loi concernant le statut du personnel relevant du budget de l'Etat du 4 février 1981 : RLN VII p.984). b) Il résulte de l'article 28 litt.b LFP précité que pour être nommés, les maîtres de branches commerciales doivent être porteurs soit d'un titre universitaire, soit d'un brevet spécial de l'enseignement secondaire ou d'un titre équivalent. S. est au bénéfice d'un titre universitaire, soit d'une licence en droit et pouvait dès lors être nommée en application de l'article 28 litt.b LFP. Lorsque S. a été nommée par arrêté du 21 août 1991, était en vigueur un arrêté concernant l'encouragement à la formation des maîtres de culture générale ou de théorie des écoles professionnelles du 25 février 1981 (RLN VII, p.1031; arrêté remplacé depuis lors par l'arrêté concernant les conditions de fréquentation de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle du 24 mars 1997 : RSN 415.511). L'arrêté de 1981 précisait qu'il s'agissait d'encourager la fréquentation de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle pour les maîtres de culture générale ou de théorie des écoles professionnelles. Il ne concernait dès lors nullement les maîtres de branches commerciales et de langues. Par ailleurs, le département de l'instruction publique avait

édicte le 17 octobre 1989 des directives relatives à la réduction de traitement pour les maîtres de l'enseignement professionnel non titulaires d'un titre pédagogique reconnu, en application des articles 28 et 29 LFP. Elles prévoyaient que tous les maîtres engagés après le 15 août 1982 devaient être porteurs d'un titre pédagogique et que ceux qui y renonçaient ou échouaient à l'examen verraient leur traitement réduit de 15 %. Certains titres étaient exigés pour les maîtres chargés d'un poste complet, alors que d'autres titres étaient exigés pour les maîtres non titulaires d'un poste complet. Outre le fait que les articles 28 et 29 LFP ne constituent vraisemblablement pas une base légale permettant au département d'exiger par voie de directives, des titres pédagogiques et, à défaut, de réduire le traitement, S. a été nommée en 1991 sans qu'aucune réserve ne soit formulée quant à l'obtention d'un titre pédagogique et sans que son traitement ne soit réduit. Quant à la nomination du 8 novembre 1995, confirmée par arrêté du Conseil d'Etat du 17 avril 1996, le procès-verbal mentionne : "Titre d'enseignement Bac + Licence en droit Brevet d'avocate (dérogation à un brevet pédagogique après recours, à titre exceptionnel) ". A nouveau, aucune réserve n'a été formulée, alors que des directives du DIPAC intitulées "Groupe Formation du personnel enseignant" du 16 mai 1994 prévoyaient que tout enseignant régulier qui, à son engagement, ne disposera pas de titre d'une formation pédagogique reconnu, verra son traitement diminué de 15 % jusqu'au moment où il répondra aux dispositions légales requises. Il résulte de ce qui précède que, même à supposer que ces directives aient une base légale, une dérogation a été octroyée à S., sans formulation d'aucune réserve. Le département de l'instruction publique tente maintenant de justifier la réduction du traitement par le fait que S. a augmenté considérablement son activité lucrative de 33 à 76,09 % et se réfère à un courrier du service de la formation technique et professionnelle au directeur général du CPJN du 27 décembre 1990 (D.6) qui mentionne que S. est dispensée provisoirement de l'obligation d'obtenir un titre pédagogique puis ajoute : "Toutefois, si la charge d'enseignement de S. devait dépasser à l'avenir un demi-poste, nous appliquerions d'office les directives du département du 17 octobre 1989, relatives à la réduction de traitement pour les maîtres de l'enseignement professionnel non titulaires d'un titre pédagogique reconnu". Or, comme mentionné ci-dessus, ces directives ne disposent d'aucune base légale. Par ailleurs, ce courrier ne saurait avoir les effets d'une décision, car il n'a jamais été notifié à S..

E. 3

a) Le DIPAC se réfère aussi à l'article 11 du règlement concernant les traitements de la fonction publique ainsi qu'aux directives du service de la formation professionnelle relatives aux qualifications pédagogiques des enseignants des écoles professionnelles, du 10 mars 2000. Or, l'article 11 du règlement précité (RSN 552.511.10) prévoit que la rémunération du personnel engagé par contrat de droit privé correspond en règle générale à celle du personnel nommé (al.1) et qu'en l'absence des titres d'enseignement requis, la rétribution est réduite de 15 % (al.2). Cet article s'inscrit dans la logique du règlement des enseignants du 3 juillet 1996 (applicable au CIFOM : art.1b) qui prévoit qu'un poste d'enseignement est subordonné à l'acquisition des titres requis par la législation scolaire relative aux divers ordres d'enseignement (art.4) et qu'en l'absence de titre requis, les enseignants sont engagés par contrat de droit privé (art.8). S. n'étant pas engagée par contrat de droit privé, cet article ne saurait trouver application dans son cas. b) Quant aux directives du département du 10 mars 2000, elles sont prises en application de l'arrêté concernant les conditions de fréquentation de l'ISFPF du 24 mars 1997 qui concerne les titres pédagogiques délivrés par l'institut et requis par la législation cantonale (art.2 al.1 de l'arrêté). Or, il ne résulte

d'aucune loi cantonale que les maîtres de branches commerciales doivent être porteurs du diplôme de l'ISFPF. Si la commission ou la direction de l'école peut astreindre le corps enseignant à suivre des cours ou des stages de perfectionnement ou de formation en application de l'article 29 al.3 LFP, aucune disposition légale ne rend obligatoire le diplôme de l'ISFPF, ni ne prévoit une réduction de 15 % du traitement en l'absence des titres requis. Enfin, il y a lieu de relever que dans le dossier du Tribunal de céans portant sur une cause identique (TA 2002.140 : D.2/22 dans la cause M. contre Etat de Neuchâtel), le DIPAC a mentionné que l'assouplissement à la réduction du traitement de 15 %, prévu dans les directives précitées en application de l'article 3 al.5 de l'arrêté du 24 mars 1997, était une dérogation à l'article 11 du règlement concernant les traitements de la fonction publique. Le DIPAC a ainsi reconnu implicitement que ses directives concernent les enseignants engagés par contrat de droit privé parce qu'ils n'ont pas les titres ou la formation requis.

E. 4

Pour ces motifs, l'action de droit administratif doit être admise et l'Etat de Neuchâtel condamné à verser à la demanderesse les montants portés en réduction de son traitement dès août 2001. Il est statué sans frais, les autorités cantonales n'en payant pas. S. qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de dépens.

E. 24

septembre 1997 : 2P.51/1997 et 52/1997) et dans un arrêt non publié du

E. 27

septembre 1996 (en la cause W. contre Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel) sous l'empire du texte actuel de l'article 28 al.2 LPJA, les décisions du Conseil d'Etat en matière salariale ne peuvent plus faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

Vu la jurisprudence fédérale précitée, il convient de considérer 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 litt.a LPJA et que le Tribunal administratif connaît en instance unique des actions y relatives. La jurisprudence cantonale valable sous l'ancien article

E. 28

al.2 litt.a LPJA (notamment RJN 1994, p.259 ss) doit dès lors être abandonnée. Il est en effet judiciaire qu'une instance judiciaire cantonale puisse 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.

Il y a dès lors lieu de convertir le recours en une action et déclarer cette dernière recevable.

2.a) La LFP organise la formation professionnelle sur le plan cantonal (art.1 al.1). Y est notamment soumis le Centre intercommunal des Montagnes neuchâteloises (CIFOM) (art.14 al.1 litt.c LFP). Cette loi, qui était déjà en vigueur lorsque S. a été nommée en 1991 puis en 1995, prévoit que le corps enseignant des écoles ou des centres comprend notamment des maîtres de branches commerciales et de langues (art.27 al.1 litt.b LFP). L'article 28 LFP détermine les titres requis alors que l'article 29 LFP a trait à la formation complémentaire. Pour les maîtres de branches commerciales et de langues, les titres requis pour leur nomination sont un titre universitaire, les brevets spéciaux de l'enseignement secondaire ou un titre équivalent (art.28 litt.b LFP). L'article 29 relatif à la formation

complémentaire prévoit que les maîtres de branches générales ou de théorie d'une école doivent, en outre, être porteurs du diplôme délivré par l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle ou d'un titre jugé équivalent (art.29 al.1 LFP). Le Conseil d'Etat règle le statut particulier de certaines catégories d'enseignants de l'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel ETS, des écoles de métiers et des écoles professionnelles commerciales (art.29 al.2 LFP). La commission ou la direction de l'école peut astreindre le corps enseignant à suivre des cours ou des stages de perfectionnement ou de formation (art.29 al.3 LFP). Le statut du corps enseignant est au surplus régi par la loi concernant le statut général des titulaires de fonction publique grevant le budget de l'état (art.30 al.1 LFP). La LSt mentionne que pour la fixation du traitement, il est tenu compte de la formation et de l'expérience de l'intéressé (art.53 al.3 LSt; même teneur que l'article 53 al.1 de l'ancienne loi concernant le statut du personnel relevant du budget de l'Etat du 4 février 1981 : RLN VII p.984).

b) Il résulte de l'article 28 litt.b LFP précité que pour être nommés, les maîtres de branches commerciales doivent être porteurs soit d'un titre universitaire, soit d'un brevet spécial de l'enseignement secondaire ou d'un titre équivalent. S. est au bénéfice d'un titre universitaire, soit d'une licence en droit et pouvait dès lors être nommée en application de l'article 28 litt.b LFP.

Lorsque S. a été nommée par arrêté du 21 août 1991, était en vigueur un arrêté concernant l'encouragement à la formation des maîtres de culture générale ou de théorie des écoles professionnelles du 25 février 1981 (RLN VII, p.1031; arrêté remplacé depuis lors par l'arrêté concernant les conditions de fréquentation de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle du 24 mars 1997 : RSN 415.511). L'arrêté de 1981 précisait qu'il s'agissait d'encourager la fréquentation de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle pour les maîtres de culture générale ou de théorie des écoles professionnelles. Il ne concernait dès lors nullement les maîtres de branches commerciales et de langues. Par ailleurs, le département de l'instruction publique avait édicté le 17 octobre 1989 des directives relatives à la réduction de traitement pour les maîtres de l'enseignement professionnel non titulaires d'un titre pédagogique reconnu, en application des articles 28 et 29 LFP. Elles prévoyaient que tous les maîtres engagés après le 15 août 1982 devaient être porteurs d'un titre pédagogique et que ceux qui y renonçaient ou échouaient à l'examen verraient leur traitement réduit de 15 %. Certains titres étaient exigés pour les maîtres chargés d'un poste complet, alors que d'autres titres étaient exigés pour les maîtres non titulaires d'un poste complet. Outre le fait que les articles 28 et 29 LFP ne constituent vraisemblablement pas une base légale permettant au département d'exiger par voie de directives, des titres pédagogiques et, à défaut, de réduire le traitement, S. a été nommée en 1991 sans qu'aucune réserve ne soit formulée quant à l'obtention d'un titre pédagogique et sans que son traitement ne soit réduit. Quant à la nomination du 8 novembre 1995, confirmée par arrêté du Conseil d'Etat du 17 avril 1996, le procès-verbal mentionne :

"Titre d'enseignement Bac + Licence en droit

Brevet d'avocate (dérogation à un brevet pédagogique après recours, à titre exceptionnel)".

A nouveau, aucune réserve n'a été formulée, alors que des directives du DIPAC intitulées "Groupe Formation du personnel enseignant" du 16 mai 1994 prévoyaient que tout enseignant régulier qui, à son engagement, ne disposera pas de titre d'une formation pédagogique reconnu, verra son traitement diminué de 15 % jusqu'au moment où il

répondra aux dispositions légales requises. Il résulte de ce qui précède que, même à supposer que ces directives aient une base légale, une dérogation a été octroyée à S., sans formulation d'aucune réserve.

Le département de l'instruction publique tente maintenant de justifier la réduction du traitement par le fait que S. a augmenté considérablement son activité lucrative de 33 à 76,09 % et se réfère à un courrier du service de la formation technique et professionnelle au directeur général du CPJN du 27 décembre 1990 (D.6) qui mentionne que S. est dispensée provisoirement de l'obligation d'obtenir un titre pédagogique puis ajoute : "Toutefois, si la charge d'enseignement de S. devait dépasser à l'avenir un demi-poste, nous appliquerions d'office les directives du département du 17 octobre 1989, relatives à la réduction de traitement pour les maîtres de l'enseignement professionnel non titulaires d'un titre pédagogique reconnu". Or, comme mentionné ci-dessus, ces directives ne disposent d'aucune base légale. Par ailleurs, ce courrier ne saurait avoir les effets d'une décision, car il n'a jamais été notifié à S..

3.a) Le DIPAC se réfère aussi à l'article 11 du règlement concernant les traitements de la fonction publique ainsi qu'aux directives du service de la formation professionnelle relatives aux qualifications pédagogiques des enseignants des écoles professionnelles, du 10 mars 2000. Or, l'article 11 du règlement précité (RSN 552.511.10) prévoit que la rémunération du personnel engagé par contrat de droit privé correspond en règle générale à celle du personnel nommé (al.1) et qu'en l'absence des titres d'enseignement requis, la rétribution est réduite de 15 % (al.2). Cet article s'inscrit dans la logique du règlement des enseignants du 3 juillet 1996 (applicable au CIFOM : art.1b) qui prévoit qu'un poste d'enseignement est subordonné à l'acquisition des titres requis par la législation scolaire relative aux divers ordres d'enseignement (art.4) et qu'en l'absence de titre requis, les enseignants sont engagés par contrat de droit privé (art.8). S. n'étant pas engagée par contrat de droit privé, cet article ne saurait trouver application dans son cas.

b) Quant aux directives du département du 10 mars 2000, elles sont prises en application de l'arrêté concernant les conditions de fréquentation de l'ISPPF du 24 mars 1997 qui concerne les titres pédagogiques délivrés par l'institut et requis par la législation cantonale (art.2 al.1 de l'arrêté). Or, il ne résulte d'aucune loi cantonale que les maîtres de branches commerciales doivent être porteurs du diplôme de l'ISPPF. Si la commission ou la direction de l'école peut astreindre le corps enseignant à suivre des cours ou des stages de perfectionnement ou de formation en application de l'article 29 al.3 LFP, aucune disposition légale ne rend obligatoire le diplôme de l'ISPPF, ni ne prévoit une réduction de 15 % du traitement en l'absence des titres requis. Enfin, il y a lieu de relever que dans le dossier du Tribunal de céans portant sur une cause identique (TA 2002.140 : D.2/22 dans la cause M. contre Etat de Neuchâtel), le DIPAC a mentionné que l'assouplissement à la réduction du traitement de 15 %, prévu dans les directives précitées en application de l'article 3 al.5 de l'arrêté du 24 mars 1997, était une dérogation à l'article 11 du règlement concernant les traitements de la fonction publique. Le DIPAC a ainsi reconnu implicitement que ses directives concernent les enseignants engagés par contrat de droit privé parce qu'ils n'ont pas les titres ou la formation requis.

4. Pour ces motifs, l'action de droit administratif doit être admise et l'Etat de Neuchâtel condamné à verser à la demanderesse les montants portés en réduction de son traitement dès août 2001. Il est statué sans frais, les autorités cantonales n'en payant pas. S. qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de dépens.

Par ces motifs,LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

1.Admet la demande.

2.Dit que l'Etat de Neuchâtel ne peut procéder à une réduction du traitement de S. dès août 2001 et le condamne au paiement des montants retenus à ce titre sur son traitement.

3.Statue sans frais.

4.Alloue à la demanderesse une indemnité de dépens de 1500 francs.

Neuchâtel, le29 mars 2004

AU NOM DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Le greffier

Le président

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