

NE_GERICHTE TA.2010.264 vom 17. September 2010

NE Tribunal cantonal, 2010-09-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.2010.264

FR: NE_GERICHTE TA.2010.264 du 17 septembre 2010

IT: NE_GERICHTE TA.2010.264 del 17 settembre 2010

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

Sur le plan formel, la recourante se plaint de n'avoir pas été entendue avant que ne soit prise la décision attaquée. Quoi qu'il en soit, selon une jurisprudence constante, le Tribunal administratif examine d'office les conditions formelles de validité et la régularité de la procédure administrative suivie devant les autorités précédentes (RJN 1996, p.245, p.246 cons.2, 205 cons.2a, 1991, p.164 cons.2a, 1987, p.271 cons.1a, 1986, p.116).

E. 3

a) Le droit d'être entendu , au sens des articles 29 al.2 Cst.féd. et 21 LPJA , est la faculté accordée aux administrés de pouvoir s'exprimer avant qu'une décision qui les touche ne soit prise par une collectivité publique. Plus encore, c'est le droit de prendre part au processus aboutissant à la décision, à savoir de s'exprimer sur les éléments pertinents, de produire des preuves, d'obtenir qu'il soit donné suite à des offres de preuve pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 cons.2.2, 127 III 576 cons.2c, 124 II 137 cons.2b; Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, p.96 ss ad art.21 LPJA; Steffen , Le droit d'être entendu du collaborateur de la fonction publique : juste une question de procédure ? in RJN 2005, p.57 ss). En invitant l'employé à se prononcer, il faut clairement indiquer l'intention de décision. Le fonctionnaire ne présentera en effet probablement pas les mêmes arguments s'il pense qu'il ne va être confronté qu'à des reproches ou s'il sait que des mesures sont envisagées à son encontre (Steffen , op.cit., p.65 et les références). b) La violation du droit d'être entendu entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment de toute considération sur le fond. En raison du pouvoir de cognition limité de l'autorité de recours en matière de statut de la fonction publique, une réparation du vice n'est en effet pas possible (art.33 litt.d LPJA ; RJN 1999, p.258 ; Schaer , op.cit., p.100; Steffen , op.cit., p.61-62). c) Le droit d'être entendu n'est pas absolu. Il peut être limité par des intérêts privés ou publics prépondérants. Tel est le cas notamment lorsque la décision à prendre est urgente ou que l'audition compromettrait le but de la mesure envisagée (v. la jurisprudence relative à l'art. 4 aCst.; ATF 111 Ia 273 cons.2b, p.274; v. aussi Auer / Malinverni / Hottelier , Droit constitutionnel suisse, vol.II, Berne 2000 no 1311). Autrement dit, lorsque des intérêts prépondérants sont en jeu ou qu'il y a péril en la demeure, les autorités compétentes peuvent prendre des mesures surperprovisaires sans entendre préalablement la personne concernée, à condition toutefois que le droit d'être entendu puisse être exercé ultérieurement (arrêt du TF du 13.11.2001 [6A.71/2001] cons.3b; Auer / Malinverni / Hottelier , op.cit., no 1313). D'une manière

générale, plus la décision envisagée est de nature à porter gravement atteinte aux intérêts de l'administré, plus le droit d'être entendu de ce dernier doit être accordé et reconnu largement (ATF 105 Ia 193 cons.2b/cc, p.197). En outre, il y a également lieu de tenir compte des garanties que la procédure offre globalement à l'intéressé pour sa défense; en particulier, l'on se montrera généralement moins exigeant avec le strict respect du droit d'être entendu si la possibilité existe de porter la contestation devant une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 123 I 63 cons.2d, p.69/70, 111 Ia 273 cons.2b et les arrêts cités; Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p.200-201).

E. 4

a) En l'occurrence, il convient en premier lieu d'examiner dans quel cadre est intervenue la décision attaquée. b) Selon l'article 51 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), lorsque la bonne marche de l'administration ou des établissements d'enseignement public l'exige, l'autorité de nomination peut, à titre provisoire, ordonner à un titulaire de fonction publique de suspendre immédiatement son activité (al.1). Si les faits invoqués paraissent constituer une violation grave des devoirs de service, la suspension d'activité peut être accompagnée de la privation partielle ou totale du traitement (al.2). Si la suspension s'avère ensuite injustifiée, le titulaire de fonction publique a droit au traitement dont il a été privé, avec intérêts moratoires (al.3). En dérogation à l'article 40 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, les recours contre les décisions concernant la suspension provisoire n'ont pas d'effet suspensif (al.4). Ces dispositions s'appliquent au fonctionnaire engagé à titre provisoire (v. titre II, chapitre premier, de la LSt, spécialement l'art.12). Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, l'article 51 al.1 LSt ne fait pas dépendre la suspension immédiate d'une violation grave des devoirs de service. Il suppose uniquement qu'une telle mesure soit exigée par la bonne marche de l'administration. A cet égard, les dispositions actuelles se distinguent du régime en vigueur sous l'ancienne loi concernant le statut général du personnel relevant du budget de l'Etat, dans lequel la suspension à titre préventif était en principe liée à une enquête disciplinaire (RJN 2002, p.226, p.230 cons.3a, 1997, p.222 cons.5c et la référence). Toutefois, cette jurisprudence doit être précisée. Il découle en effet du contenu des dispositions de l'article 51 al.1 à 3 LSt ainsi que de la place que cet article occupe dans la systématique de la loi, c'est-à-dire dans le chapitre 3 consacré à la cessation des rapports de service, que la suspension provisoire est ordonnée avant – ou pendant – le déroulement d'une procédure administrative pouvant aboutir à la fin des rapports de service. Cette mesure ne constitue dès lors qu'une étape dans le cadre d'une telle procédure (v. arrêt du TF du 24.01.2000 [1P.613/1999] cons.2b, rendu au sujet d'une disposition du droit cantonal vaudois similaire à l'article 51 LSt). c) Selon l'article 28o de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC, RSN 151.10), lorsque le Grand Conseil a décidé d'instituer une commission d'enquête, aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet des missions confiées à cette commission (al.1). L'institution d'une commission d'enquête n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire, civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale (al.2). Une enquête disciplinaire ou administrative de l'Etat ne peut être engagée qu'avec l'autorisation de la commission d'enquête si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont ou ont été visées par l'enquête de la commission. Les procédures en cours doivent être interrompues jusqu'à ce que la commission d'enquête autorise leur reprise (al.3). d) En l'espèce, on ignore, notamment en raison de l'indigence du dossier qui a été communiqué à la Cour de céans, si une enquête administrative a effectivement été ouverte par le Conseil d'Etat à l'encontre de

la recourante, quels seraient la nature de cette enquête et son objectif, si une autorisation a été donnée pour cela par la Commission d'enquête parlementaire, voire si cette dernière a sollicité de la part du gouvernement cantonal qu'il prononce la mesure de suspension litigieuse. Ces questions peuvent toutefois demeurer indécises au regard des considérants ci-après.

E. 5

a) Se référant à la mise en œuvre d'une enquête parlementaire par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat motive la décision attaquée de la manière suivante : " Aucune mesure immédiate n'a été prise par le Conseil d'Etat durant les premières semaines de l'enquête. Mais les jours passant, le Conseil d'Etat s'est rendu compte des problèmes de confiance et de confidentialité que pose votre présence à l'office durant l'enquête de la CEP, tant dans l'organisation du travail que dans la gestion du personnel. Le maintien d'un climat de travail serein et des bonnes relations entre les collaborateurs de l'office est également rendu difficile. Dans ces circonstances, nous décidons, en application de l'article 51 al.1 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, de vous ordonner de suspendre immédiatement votre activité professionnelle, dès réception de la présente décision, jusqu'au 31 octobre 2010 inclusivement. Le versement de votre traitement est maintenu durant cette période. Les modalités de votre suspension relèvent de votre chef de service. Cette décision est une mesure provisionnelle urgente, ordonnée à titre préventif et de durée limitée à celle de l'enquête de la CEP. Il ne s'agit en aucun cas d'un (pré)jugement de votre situation. La décision de vous suspendre provisoirement est en effet dictée non seulement par la nécessité de veiller à la bonne marche du SSRT et plus spécialement de l'office concerné, mais également par le souci de vous préserver durant le mandat de la CEP jusqu'au dépôt de son rapport au plus tard à fin octobre 2010. Le Conseil d'Etat devrait normalement vous entendre préalablement à votre suspension provisoire. Il y a toutefois lieu d'y renoncer à ce stade, dans la mesure où il incombe à la CEP et à elle seule d'instruire le dossier et de vous entendre dans le cadre de son enquête." Au regard de cette motivation, il apparaît que la suspension litigieuse est une mesure censée s'inscrire non seulement dans le cadre d'une hypothétique procédure menée par le gouvernement cantonal ou par les services de l'administration cantonale, mais aussi par la Commission d'enquête parlementaire. Le point de savoir si une suspension, au sens de l'article 51 LSt, peut intervenir dans le cadre d'une enquête parlementaire, au sens des articles 28b ss OGC, et celui de savoir quelle autorité serait compétente pour l'ordonner peuvent demeurer ouverts car, de toute façon, la décision attaquée doit être annulée en raison de la violation du droit d'être entendu. b) En effet, en l'espèce, il est constant que le Conseil d'Etat n'a pas donné à la recourante l'occasion de s'exprimer avant de prononcer la décision attaquée. Selon la jurisprudence constante, malgré son caractère provisoire, la suspension à titre préventif porte une grave atteinte aux intérêts du fonctionnaire visé, de sorte qu'elle ne doit pas être prononcée sans que celui-ci ait été préalablement entendu; mais, compte tenu de la nature de cette mesure, cette condition peut être considérée comme satisfaite lorsque l'intéressé est informé oralement de la mesure envisagée et des motifs invoqués, et que le fonctionnaire a la possibilité de s'expliquer sur les faits concrets qui lui sont reprochés. Le fonctionnaire qui est convoqué à un entretien dont le but est, en définitive, uniquement de lui remettre une décision préparée à l'avance, comme en l'espèce, peut faire valoir une violation de son droit d'être entendu, car il n'a pas eu l'occasion de défendre sa position avant que la décision ne soit prise (RJN 1999, p.256 , 1990, p.101 cons.4a, 1982, p.112-113 cons.2; v. aussi; Schaer , op.cit., p.102; Steffen , op.cit., p.60). Bien qu'il qualifie la mesure litigieuse d'urgente, le

Conseil d'Etat ne saurait soutenir qu'il y avait péril en la demeure, circonstance qui aurait éventuellement permis de ne pas entendre la recourante préalablement (art. 21 al.2 litt.e LPJA ; RJN 1990, p.101 cons.4a in fine et la référence). En effet, l'intimé mentionne lui-même dans sa décision qu'il s'est rendu compte "les jours passant" de problèmes de confiance et de confidentialité que posait la présence de la recourante à son poste. Cette considération exclut toute situation d'extrême urgence. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne pouvait s'affranchir de l'audition préalable de la recourante au motif qu'une autre autorité était chargée de l'entendre, puisque pareille audition doit porter sur le principe ainsi que sur les raisons de la suspension elle-même et non pas sur l'objet de l'enquête parlementaire – en l'espèce bien défini par le décret. La décision attaquée ne fait d'ailleurs référence à aucune audition ayant porté sur cet objet. A plus forte raison l'intimé devait-il entendre l'intéressée lui-même, ou sur délégation, s'il menait ou s'apprêtait à mener une procédure administrative indépendante de l'enquête parlementaire. Enfin, comme cela a été relevé plus haut (cons.3b), le vice de procédure que constitue la violation du droit d'être entendu n'est pas réparable devant le Tribunal administratif en matière de rapports de service. c) Il suit de ce qui précède que la décision attaquée doit être annulée. Cela étant, il n'est pas utile d'examiner le mérite des autres griefs formulés par la recourante. La cause ayant été tranchée au fond, la question de l'effet suspensif du recours est sans objet.

E. 6

Il est statué sans frais, les autorités cantonales n'en payant pas (art.47 al.2 LPJA). La recourante agissant seule devant le Tribunal administratif, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens (art.48 LPJA).

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