

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.109 vom 7. Juli 2010

Ne Jurisprudence Adm, 2010-07-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.109

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.109 du 7 juillet 2010

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2009.109 del 7 luglio 2010

Regeste

Le recours est irrecevable, vu que le refus du Rectorat de rembourser le montant d'une bourse avancée par le recourant pour une future assistante doctorante ne constitue pas une décision au sens de l'article 3 LPJA. Quant à la voie de l'action de droit administratif au sens de l'article 58, lettre a LPJA, elle n'est pas ouverte, vu qu'il ne s'agit pas en l'espèce de prestations pécuniaires découlant des rapports de service. _____ Par arrêt du 7 février 2011 (Réf.: [CDP.2010.300-PROC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

Volltext

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 07.02.2011 [CDP.2010.300-PROC]

A.

A.a.

Le 2 février 2009, l'intéressé adressait un courrier au directeur de l'IPSA (Institut préhistorique et des sciences de l'antiquité) lui demandant de réunir rapidement le Conseil de l'Institut afin de mettre à contribution le fonds André Labhardt à raison de 12'000 francs. Avec ce montant, l'intéressé envisageait de faire venir une future assistante doctorante de l'étranger (Madame B.), pour lui permettre de rédiger le mémoire de master nécessaire à l'acquisition de ce statut. Selon cette missive, le recours au fonds était rendu nécessaire par le fait que l'Université refusait de mettre à contribution un fonds de tiers discrétionnaire pour financer cette bourse.

A.b.

Par courrier du 13 février 2009, le directeur de l'IPSA informait l'intéressé que le Conseil de l'Institut avait accepté par douze voix et une abstention que les 12'000 francs requis soient prélevés sur la part du fonds dite "part personnelle" de l'intéressé.

A.c.

Apprenant l'existence de ce courrier, le service juridique de l'Université informait le directeur de l'IPSA, par courriel du 24 février 2009, qu'il s'opposait à ce prélèvement, se fondant en particulier sur les moult correspondances et mises en garde adressées à l'intéressé, en particulier en novembre 2008.

A.d.

Ledit directeur, par courriel du même jour, confirmait qu'il ignorait l'ampleur des problèmes juridiques posés par la venue de Madame B., se déclarant prêt, cas échéant, à faire annuler

la décision du Conseil de l'Institut.

B.

B.a.

Le 24 avril 2009, l'intéressé s'adressait au Rectorat pour l'inviter à donner l'ordre de verser, par le biais du fonds Labhardt, 4'000 francs à sa future assistante, et 8'000 francs à son attention.

B.b.

Cette missive étant restée sans réponse, l'intéressé adressait une nouvelle demande écrite au Rectorat, en date du 31 mai 2009.

B.c.

Ce dernier lui répondit le 12 juin 2009, renvoyant aux divers échanges qui s'étaient déroulés avec les services centraux, dans lesquels ceux-ci avaient clairement indiqué à l'intéressé que l'Université ne prendrait pas en charge d'aide financière en faveur de la future assistante de ce dernier, que ce soit par le biais du budget de l'Etat, d'un fonds discrétionnaire ou d'un fonds de la fortune de l'Université tel le fonds Labhardt.

B.d.

Par courriel du 22 juin 2009, l'intéressé demandait à l'autorité intimée de lui notifier une décision écrite et motivée.

B.e.

Le Rectorat s'y est opposé par lettre du 23 juin 2009, estimant qu'il ne s'agissait pas d'une décision, mais d'un acte interne visant une situation à l'intérieur de l'administration.

C.

C.a.

Recours a été interjeté contre ces courriers le 13 juillet 2009. L'intéressé a tout d'abord conclu à la recevabilité de son recours, estimant que par son refus de rendre une décision, le Rectorat se rendait coupable d'un déni de justice formel, et partant, d'une violation de l'article 29 de la Constitution fédérale (Cst. F.).

L'intéressé a également considéré que les courriers des 12 et 23 juin 2009 étaient des décisions, vu qu'ils en contenaient les éléments constitutifs, à savoir qu'ils se fondaient sur une disposition de droit public cantonal, qu'ils répondaient à sa demande de rendre une décision quant au versement du montant requis, et qu'ils avaient pour effet de régler une situation juridique contraignante à son égard, vu qu'ils lui refusaient ledit montant.

C.b.

Le recourant s'est au demeurant fondé sur l'article 33 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979 (RSN 152.130) pour invoquer la violation du droit, dont l'excès et l'abus de pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte des faits pertinents et le refus de statuer, concluant également à une violation de l'article 4, 2ème puce, du Règlement du Fonds André Labhardt, du 9 janvier 2006.

L'intéressé a tout d'abord relevé que, contrairement à ce qui figure dans le courrier du Rectorat du 12 juin 2009, seul ce dernier règlement était applicable au cas d'espèce, l'entrée

en vigueur du nouveau règlement du fonds, daté du 29 juin 2009, avec effet rétroactif au 1er janvier 2009, étant inopérante.

Concernant les faits pertinents, le recourant a ensuite estimé que ceux-ci avaient été constatés de manière inexacte, et que l'argent versé à Madame B. ne constituait pas un salaire, mais une bourse en faveur d'une étudiante en master, ce qu'elle était au moment où l'intéressé lui avait avancé les 12'000 francs nécessaires à son séjour à Neuchâtel.

Citant la deuxième puce de l'article 4 du règlement du fonds dans sa version de 2006, le recourant a conclu que les conditions de cette disposition étaient réalisées, et que c'était dans ces limites que s'inscrivait l'octroi de cette aide financière, pour laquelle ledit règlement ne requérait l'obtention d'aucune autorisation, vu que ce montant pouvait être prélevé sur la part du fonds dont l'intéressé, en tant que professeur ordinaire à l'IPSA, était habilité à disposer librement.

C.c.

Le recourant a conclu des éléments qui précèdent, avec suite de frais et dépens, à l'admission de son recours, impliquant principalement la restitution des 12'000 francs qu'il avait avancés en faveur de Madame B.

D.

D.a.

L'autorité de céans, étant d'avis que le présent recours aurait dû être considéré comme une action de droit administratif au sens de l'article 58, lettre a, LPJA, a procédé à un échange de vues à ce propos avec le Tribunal administratif, par courrier du 6 août 2009.

D.b.

Cette Autorité, par missive du 25 septembre 2009, a estimé que cette affaire ne relevait pas de sa compétence, considérant qu'il s'agissait d'un litige en lien avec la gestion du fonds, et non de prestations découlant des rapports de service.

E.

E.a.

Dans ses observations du 26 novembre 2009, l'autorité intimée a tout d'abord rappelé l'historique du fonds, légué par Monsieur André Wilhelm Labhardt du testament olographe duquel l'extrait suivant précise:

"Pour le surplus, j'institue héritiers à parts égales: Le séminaire des sciences de l'antiquité classique de l'Université de Neuchâtel, en vue de l'achat et de la conservation d'ouvrages ou autres notamment de travail, de l'invitation de conférenciers extérieurs, d'excursions d'études, lorsque la dépense excède les disponibilités budgétaires; "(testament établi le 8 mai 1987; annexe 8 des observations).

Ce testament a été complété par deux codicilles, qui modifiaient l'ordre successoral légal de la succession. Il ressort du certificat d'hérédité du 29 janvier 2004 que " par ces dispositions, le défunt a désigné pour ses héritiers: Université de Neuchâtel, établissement de droit public doté de la personnalité juridique, qui dépend du canton de Neuchâtel, à l'intention du Séminaire des Sciences de l'Antiquité classique, désormais Institut des Sciences de l'Antiquité classique, par le Secrétariat général de l'Université, Avenue du Premier-Mars 26

à 2000 Neuchâtel " (annexe 4).

E.b.

Le Rectorat a également rappelé que cette institution d'héritier avait été acceptée par l'Université le 9 février 2004 (annexe 5), ainsi que le compte de liquidation de la succession, en date du 26 octobre 2005 (annexe 6), conformément à l'article 79 de la loi sur l'Université (LU), du 5 novembre 2002 (RSN 416.10).

L'autorité intimée a au demeurant souligné que, selon cette disposition, l'article 2 du règlement du fonds, dans sa version du 9 janvier 2006, précisait que ledit fonds, propriété de l'Université, était géré dans le cadre général de la gestion de la fortune de cette dernière, les articles 3 à 7 du règlement étant des règles de procédure purement internes, désignant les chaires autorisées à engager des dépenses "sur la part aliénable du fonds selon les dernières volontés du défunt" (pt 1.5 des observations).

Le Rectorat a en outre rappelé que, à l'instar de ce qui se passait pour les autres fonds, la manière dont ce fonds était utilisé n'était pas contrôlée par le passé. Ce n'est que par arrêté non publié du 20 décembre 2006, portant effet le 1er janvier 2007, que le Conseil d'Etat avait décidé de soumettre les comptes de la fortune de l'Université au contrôle cantonal des finances (CCFI). Suite au premier audit du CCFI, portant sur l'exercice 2007, et afin de combler les lacunes constatées par ce dernier, l'autorité intimée a mis en place une procédure interne de contrôle pour toutes les demandes de prélèvements sur les comptes de la fortune. C'est au directeur administratif de l'Université qu'il incombe depuis lors de s'assurer que les dépenses envisagées sont conformes aux règlements existants, avant d'envoyer pour exécution les ordres de paiement correspondants dûment contresignés à la fiduciaire compétente.

Suite au départ à la retraite du professeur K., en juillet 2008, le Rectorat a eu l'occasion de rappeler que les fonds étaient propriété de l'Université et "qu'il appartenait au Rectorat de décider de la mise en œuvre des règles d'utilisation et de désigner les personnes autorisées à utiliser ces fonds" (pt 1.11 des observations).

E.c.

Concernant la question de l'inapplicabilité du nouveau règlement du fonds, l'autorité intimée a allégué rejoindre en partie l'argumentation du recourant, confirmant que sa situation était bel et bien régie par le règlement de janvier 2006. Le Rectorat a cependant estimé que la portée de cette question revêtait un caractère secondaire, vu que l'affaire objet du présent recours avait été traitée en premier lieu selon les règles générales que l'Université doit respecter, en sa qualité d'institution publique et d'entité soumise au CCFI notamment.

En revanche, l'autorité intimée a évoqué ne pas suivre les arguments de l'intéressé concernant le prétendu droit qu'aurait eu celui-ci d'engager Madame B., respectivement de lui octroyer une bourse prélevée sur le fonds tel que régi par le précédent règlement.

Le Rectorat s'est en outre basé sur un courriel adressé par le recourant au service juridique de l'Université en date du 24 novembre 2008, duquel il ressort que l'intéressé avait envisagé de financer de manière privée le séjour de Madame B.

E.d.

L'autorité intimée, se fondant sur les documents versés au dossier, en particulier les échanges de correspondances entre ses services et le recourant, a contesté avoir constaté les

faits de manière inexacte, relevant en conclusion à ses observations que ce dernier avait "employé, à titre privé, une collaboratrice et cela en violation des règles sur la prise d'activité lucrative par des étrangers". Vu qu'aucun lien contractuel n'existait entre l'Université et Madame B., et vu que l'autorité intimée s'était toujours opposée au versement des montants requis par l'intéressé, tant par le biais du fonds que d'autres rubriques comptables de l'Université, le Rectorat a allégué maintenir ses conclusions quant au rejet du recours.

F.

F.a.

Dans sa réponse du 29 mars 2010, le recourant a contesté l'irrégularité des démarches qu'il avait entreprises, soulignant qu'après avoir été immatriculée en tant qu'étudiante pour le semestre d'été 2009, au cours duquel elle n'avait pas travaillé pour lui, Madame B. avait obtenu son master, et que depuis le mois d'août 2009, elle était engagée comme assistante doctorante par l'Université.

F.b.

L'intéressé a au demeurant rappelé l'objectif de sa démarche, consistant à créer un programme pédagogique innovant dans l'intérêt des étudiants de l'Université de Neuchâtel, ce qui a été fait après la venue de Madame B., d'où l'incompréhension du recourant pour l'intransigeance du Rectorat.

F.c.

L'intéressé a également allégué que les règles générales de gestion financière invoquées dans les observations de l'autorité intimée ne contenaient pas de prescriptions relatives aux modalités d'utilisation du fonds, celles-ci étant fixées dans la réglementation spéciale régissant ce dernier, en l'occurrence le règlement de 2006, qui reconnaît, selon le recourant, une très grande latitude au titulaire de chaire dans l'utilisation, en particulier, de la part disponible rattachée à sa charge.

F.d.

L'intéressé a conclu pour le reste à l'admission de son recours, complétant au demeurant les conclusions de ce dernier en ce sens que le montant requis devait lui être versé avec intérêts moratoires de 5%.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Le recours a été interjeté dans les formes et délai légaux (art. 34, 35 LPJA).

1.2.

Pour être recevable, le présent recours doit en outre être interjeté contre une décision au sens de l'article 3 LPJA.

Selon l'alinéa 1 de cette disposition, "est considérée comme une décision toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, ayant pour objet: a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; b) de constater l'existence ou l'étendue de droits ou d'obligations; c) de rejeter

ou de déclarer irrecevables les demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations".

La décision se distingue en particulier des actes internes ou d'organisation, qui visent des situations à l'intérieur de l'administration, qui ne sont pas soumis aux règles de la procédure administrative et ne sont pas susceptibles de recours. Ces actes "s'adressent à leurs destinataires en leur qualité d'organes, d'agents ou d'auxiliaires ou de services chargés de gérer une tâche publique sans autonomie" (Pierre Moor, Droit administratif volume II, 2002 p. 164 ss). Dans la fonction publique par exemple, on distingue entre les actes qui affectent les droits et obligations du fonctionnaire en tant que sujet de droit, produisant pour lui des effets juridiques, et les actes qui ont pour objet l'exécution des tâches qu'un fonctionnaire doit remplir, en déterminant les devoirs attachés au service: à savoir les actes internes juridiques ou ordres de service. La frontière étant floue entre les notions de décision et d'acte interne ou d'organisation, la jurisprudence a opté en faveur de la décision lorsque l'acte incriminé touchait à un intérêt digne de protection, donc à la qualité pour recourir de la personne concernée, même si ces deux conditions de recevabilité ■ existence d'une décision et qualité pour recourir ■ sont indépendantes l'une de l'autre (Moor op. cité p. 166 et jurisprudence citée).

1.3.

En tant que professeur ordinaire titulaire d'une chaire au sein de l'Université de Neuchâtel, le recourant est un fonctionnaire régi par la législation cantonale sur le statut de la fonction publique et par la législation sur l'Université.

Même s'il dispose d'une certaine autonomie, il n'en demeure pas moins qu'à ce titre, l'intéressé est soumis à des normes et des instructions qu'il est tenu de respecter, y compris concernant la gestion de la fortune de l'Université, dont le fonds André Labhardt fait partie intégrante.

A ce titre, le recourant n'aurait pas dû ignorer les injonctions qui lui avaient été transmises. Or, ces dernières l'ont été bien avant qu'il n'engage les dépenses dont il demande ici le remboursement, tant par le biais du service juridique que de la direction administrative de l'Université, ces deux entités ayant les compétences et attributions requises. Ce dernier point est d'ailleurs confirmé par le Rectorat, dans son courrier du 12 juin 2009. A ce propos, il sied de relever que sous l'angle de la bonne foi, la politique du fait accompli pratiquée par le recourant peut prêter à caution.

1.4.

Ces injonctions incitant l'intéressé à ne pas dépenser une part de la fortune de l'Université sont en outre des actes internes qui n'affectaient pas le recourant en tant que sujet de droit, ni ne produisaient d'effets juridiques contraignants à son égard, même s'ils contrariaient ses projets. Il en va de même du refus de l'autorité intimée de rembourser les dépenses que l'intéressé avait engagées en ignorant lesdites injonctions. D'ailleurs, et contrairement à ce que semble laisser entendre le recourant dans son mémoire, le règlement du fonds Labhardt, quelle que soit la version à laquelle on se réfère, n'octroie pas au recourant de droit qu'il puisse faire valoir à titre personnel. C'est ce qui ressort également du courrier du Tribunal administratif du 25 septembre 2009, selon lequel la présente affaire ne relève pas des prestations découlant des rapports de service, le fonds Labhardt n'étant pas destiné à rémunérer des professeurs de l'Université, mais à favoriser l'intérêt général de l'institut

concerné.

1.5.

Ces injonctions et refus de prise en charge des dépenses engagées par l'intéressé, confirmés dans les courriers des 12 et 23 juin 2009 du Rectorat, ne constituent donc pas des décisions au sens de l'article 3 LPJA, et c'est à bon droit que l'autorité intimée a refusé de donner suite à la demande du 22 juin 2009.

2.

2.1.

Le présent recours doit donc être déclaré irrecevable.

2.2.

Il est statué sans frais et il n'est pas alloué de dépens au recourant.

Par ces motifs, le conseiller d'Etat chef du Département de l'éducation, de la culture et des sports,

décide:

1. Le recours de Monsieur A. est irrecevable.

2. Cette décision est rendue sans frais.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 7 juillet 2010

Philippe Gnaegi

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