

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.234 vom 5. Oktober 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-10-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2010.234

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.234 du 5 octobre 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2010.234 del 5 ottobre 2012

Regeste

Droit d'être entendu, exigences relatives à la motivation de la décision attaquée. Principes applicables au subventionnement par l'Etat des frais d'exploitation des établissements spécialisés pour enfants et adolescents. Pouvoir d'appréciation du service des établissements spécialisés pour déterminer le nombre d'échelons à subventionner dans la classe de salaire retenue pour des membres du collège de direction de l'établissement spécialisé. Portée juridique d'ordonnances administratives. _____ Par arrêt du 30 juillet 2013, le Tribunal cantonal (Réf.: [CDP.2012.331-DIV]) a admis le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

Volltext

A.

Selon son inscription au registre du commerce, la Fondation A. (ci-après : la fondation, respectivement la recourante) a pour but la gestion et la création d'institutions destinées à la prise en charge d'enfants et d'adolescents présentant une absence, voire une carence du milieu familial, et/ou des troubles du comportement. Reconnue d'utilité publique par arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 1999, elle peut à ce titre bénéficier d'une aide financière de l'Etat pour la construction, l'agrandissement, la rénovation et l'exploitation de ses institutions (art. 1er de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents du canton (LESEA), du 22 décembre 1967 et 1er du règlement d'exécution de ladite loi (RELESEA), du 29 mars 1989). Elle fait partie de l'Association Neuchâteloise des Maisons pour Enfants, Adolescents et Adultes (ANMEA), association faitière qui regroupe les fondations privées à caractère social du canton et joue notamment le rôle d'interface entre ces fondations et l'Etat (cf. site Internet de l'ANMEA, <http://www.anmea.ch/accueil.fr.php>).

Avec d'autres associations œuvrant dans le domaine social, l'ANMEA a signé une convention collective de travail pour le personnel éducatif et socio-professionnel, le 1er juillet 1978. Cette convention a été abrogée par la convention collective de travail du secteur des établissements spécialisés du canton de Neuchâtel (CCT-ES), adoptée le 1er juillet 2008. L'annexe 6 de la CCT-ES, adoptée à la même date et intitulée "règlement concernant les traitements" (ci-après : annexe 6), déterminait le traitement annuel des employés des institutions membres de l'ANMEA (art. 1er, al. 1 de l'annexe 6). La dernière version de la CCT-ES, approuvée par le Conseil d'Etat le 22 décembre 2010 et entrée en vigueur le 1er janvier 2011, a abrogé ces textes (cf. CCT-ES consultable sur le site Internet http://www.cct-es.ch/wp-content/uploads/2011/05/CCT-ES_couleurs+signets.pdf, p. I).

Le service des institutions pour adultes et mineurs (ci-après : SIAM, anciennement dénommé le service des établissements spécialisés ou SES) est l'organe du département chargé de la surveillance des établissements spécialisés et assume les tâches qui lui sont confiées par la législation dans ce domaine, en particulier celui des établissements pour enfants et adolescents (art. 8 du règlement d'organisation du Département de la santé et des affaires sociales, du 24 mars 2010). Il est notamment chargé de statuer sur la participation de l'Etat aux frais d'exploitation des établissements spécialisés pour enfants et adolescents (art. 26 à 28 RELESEA).

B.

Par courrier du 30 mai 2008, M. B., directeur général de la fondation (ci-après : le directeur général), a averti le SIAM que le départ de l'ancien directeur général au 31 mai 2008 allait entraîner des mutations au sein du personnel déjà en place dans la fondation, notamment sa propre nomination au poste de directeur général et celle de M. C. (ci-après : le directeur de secteur) à celui de directeur du secteur "enfance et adolescence".

La fondation a communiqué au SIAM des "fiches de confirmation d'engagement" établies à l'occasion des nominations précitées. Ces fiches indiquaient pour le nouveau directeur général et le nouveau directeur de secteur des conditions salariales identiques à celles de leurs prédécesseurs, à savoir la classe salariale 2 avec 10 hautes-payes et un complément annuel de 10'000 francs pour le directeur général et la classe 3 avec 10 hautes-payes et un complément annuel de 1'000 francs pour le directeur de secteur. Par courrier du 9 juin 2008, le SIAM a transmis à la fondation sa position au sujet de ces conditions salariales. D'une part, il a rappelé que lors de tout engagement de personnel dans les institutions, l'aval préalable de l'organisme subventionneur - à savoir l'Etat par l'intermédiaire du SIAM - quant à la fixation de la classe de salaire devait être requis et obtenu avant que celle-ci ne soit confirmée à l'intéressé, ce qui n'avait pas été fait en l'occurrence. D'autre part, le SIAM a déclaré qu'il ne pouvait pas souscrire aux propositions faites par la fondation quant à la collocation salariale du nouveau directeur général et du nouveau directeur de secteur. A ce propos, il a relevé que la rémunération de ces collaborateurs, calquée sur celle de leurs prédécesseurs, ne se justifiait pas pour des personnes exerçant les fonctions précitées pour la première fois, dès lors que l'acquisition d'une haute-paye correspond à une année d'exercice de la fonction considérée et non aux années d'expérience accumulées en exerçant une autre fonction dans la même institution. Il a ajouté que la rémunération proposée entraînait une augmentation d'environ 800 francs par mois pour le directeur général et d'environ 1'300 francs par mois pour le directeur de secteur, sans commune mesure avec l'augmentation admise dans l'administration publique lors d'un changement de fonction, qui représenterait environ 400 francs dans le cas d'espèce. Il a dès lors estimé pouvoir admettre pour le directeur général la classe 2 et 10 hautes-payes, avec un supplément de 5'000 francs au lieu de 10'000 francs, et pour le directeur de secteur la classe 3 avec 7 hautes-payes, sans supplément. Il a demandé à la fondation de transmettre son point de vue aux intéressés et de trouver avec eux une nouvelle voie de négociation, en précisant que tout dépassement éventuel des montants fixés dans son courrier devrait être pris en charge par la fondation au moyen de ses fonds propres.

C.

Le 7 juillet 2008, le SIAM a confirmé à la présidente de la fondation sa prise de position relative à la collocation salariale du directeur général et du directeur de secteur, en fonction

des dispositions de la nouvelle CCT-ES et de son annexe 6 intitulée "règlement concernant les traitements", du 1er juillet 2008. Le 21 août 2008, il a fait parvenir aux directions des établissements spécialisés du canton une circulaire No 2, intitulée "Directives pour l'engagement des collaborateurs des institutions (employés à durée déterminée et indéterminée, remplaçants, apprenants, stagiaires)". Une "directive du SES / de l'OES (à savoir l'office de l'enseignement spécialisé) concernant les changements de fonctions ou de titulaires dans les fonctions" était jointe à cette circulaire. Ce dernier document rappelait que depuis le 1er juillet 2008, la rémunération des employés des institutions était calculée sur la base d'une description des fonctions permettant de déterminer des classes de traitement. Il précisait qu'une base de données devait être tenue à jour à cet effet et que lors d'un changement du titulaire d'une fonction, le SIAM devait être informé et une "fiche de confirmation d'engagement" remplie sur son site Internet.

D.

Par lettre du 10 septembre 2008, signée par la présidente de la fondation, un membre du conseil et un membre du comité de direction de cette dernière, la fondation a fait savoir au SIAM qu'elle avait annulé les nouveaux contrats signés avec le directeur général et le directeur de secteur pour les remplacer par des avenants à leurs contrats précédents, dès lors qu'il ne s'agissait pas de définir le cadre de nouveaux postes mais celui de deux changements de fonction. Elle a par ailleurs annoncé que les rémunérations initialement convenues avec le nouveau directeur général et le nouveau directeur de secteur avaient été soumises au SIAM pour information uniquement et qu'elles seraient maintenues, compte tenu des années d'expérience des collaborateurs concernés et des responsabilités accrues qui leur incombaient désormais.

L'article 2 de "l'avenant au contrat de travail" signé le 5 septembre 2008 par la fondation et le nouveau directeur général, précédemment directeur de secteur "enfance et adolescence" de la fondation, est rédigé en ces termes :

"5.1. Sur la base de la description de fonction, le directeur général est engagé en classe 2, 10 hautes-payes et Fr. 10'000.- de complément annuel ad personam.

5.2. En tenant compte de l'échelle de salaires appliquée par l'ANMEA, le salaire annuel de départ est fixé à Fr. 159'746.35. L'évolution de ce salaire tiendra compte de l'échelle appliquée par l'ANMEA et du règlement ad hoc."

L'article 2 de "l'avenant au contrat de travail" signé à la même date par la fondation et le nouveau directeur de secteur prévoit ce qui suit :

"5.1. Sur la base de la description de fonction, le directeur de secteur est engagé en classe 3, 10 hautes-payes et Fr. 1'000.- de complément annuel ad personam.

5.2. En tenant compte de l'échelle de salaires appliquée par l'ANMEA, le salaire annuel de départ est fixé à Fr. 130'338.40. L'évolution de ce salaire tiendra compte de l'échelle appliquée par l'ANMEA et du règlement ad hoc."

E.

Après divers échanges de correspondance avec la fondation et la mandataire juridique consultée par celle-ci, le SIAM a informé la présidente de la fondation, dans un courrier du 9 octobre 2009, que le montant de la subvention cantonale qui lui serait versée pour l'année 2008 irait jusqu'à concurrence de la somme prévue par la CCT-ES du 1er juillet 2008 pour la

classe 14 avec 24 échelons pour le directeur général et pour la classe 12 avec 20 échelons pour le directeur de secteur. Il a précisé que la différence entre ces montants et ceux figurant dans les comptes 2008 de la fondation serait déduite de la subvention cantonale et qu'il serait procédé de même pour les années suivantes si les salaires concernés n'étaient pas adaptés selon sa demande.

F.

Le 16 juin 2010, le SIAM a édité une circulaire No 15 sur "la collocation salariale des membres des collèges de direction". Constatant que selon la CCT-ES, ces employés n'étaient pas soumis à cette dernière et à ses annexes, il a considéré qu'il lui incombait de définir les règles à suivre pour la rémunération des cadres des établissements spécialisés. A cet égard, il a prévu que lors de la promotion de personnes déjà membres des collèges de direction, il convenait, par analogie avec le règlement concernant les traitements de la fonction publique (RTFP), du 9 mars 2005, de fixer le traitement des intéressés en tenant compte des années utiles à la nouvelle fonction occupée, l'augmentation mensuelle du salaire brut ne devant pas dépasser 800 francs, sur 13 mois. Il a précisé que préalablement à tout engagement, l'organisme habilité à nommer un membre du collège de direction devait lui soumettre pour aval la classe de traitement et les échelons qu'il entendait appliquer. La circulaire No 15 a été transmise par le SIAM aux directions des établissements spécialisés, par courrier électronique du 17 juin 2010.

G.

Par décision du 21 juin 2010, le SIAM a adressé à la fondation une décision lui octroyant une subvention aux frais d'exploitation pour l'exercice 2008 de Fr. 3'851'222.20, selon décompte annexé à ladite décision. Au vu de ce décompte, les sommes de 3'689.30 francs et 4'543.35 francs sont déduites des charges d'exploitation figurant dans les comptes d'exploitation 2008 de la fondation. Elles concernent la part non reconnue des salaires du directeur général et du directeur de secteur, détaillée dans un autre tableau annexé à la décision, intitulé "comparaison salaires versés non reconnus et salaires reconnus par le SES". Selon ce tableau, des montants correspondant aux mêmes classes de salaire et au même nombre d'échelons ont été versés par la fondation et reconnus par le SIAM pour la période allant du 1er janvier au 31 mai 2008. Pour la période allant du 1er juin au 31 décembre 2008, le tableau indique que la fondation a versé au directeur général un salaire correspondant à la classe 14 avec 28 échelons et au directeur de secteur un salaire correspondant à la classe 12 avec 24 échelons, tandis que le SIAM reconnaît des montants correspondant à la classe 14 avec 24 échelons et à la classe 12 avec 20 échelons.

H.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. La fondation estime que celle-ci n'explique pas pourquoi la totalité des salaires du directeur général et du directeur de secteur n'a pas été prise en compte dans le calcul de la subvention et n'est donc pas suffisamment motivée, ce qui doit entraîner son annulation. Quant au fond, elle admet qu'en vertu du RELESEA, le SIAM est habilité à émettre des directives sur les salaires. Elle estime toutefois que la circulaire No 15 du 16 juin 2010 sort du cadre fixé par les normes juridiques supérieures, dès lors que les directeurs concernés, qui ne sont pas des fonctionnaires, ne sont pas soumis au RTFP et que ni la LESEA, ni son règlement d'exécution ne prévoient un contrôle du salaire des directeurs d'établissements spécialisés par le SIAM. Elle est d'avis que la circulaire No 15, édictée plus de deux ans après la

promotion des directeurs concernés, ne saurait être considérée comme une norme juridique contraignante pour ces deux collaborateurs. Par ailleurs, elle allègue une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents sur les points suivants : la nomination des nouveaux directeurs n'a impliqué ni la création de nouveaux postes, ni l'engagement de nouveaux collaborateurs et leurs nouveaux salaires ont simplement été adaptés à leurs nouvelles attributions en tenant compte de leurs années d'expérience et de leurs responsabilités accrues, par égalité de traitement avec leurs prédécesseurs. Bien que la CCT-ES précise qu'elle ne s'applique pas aux membres des collèges de direction, cette rémunération se situe totalement dans la fourchette retenue pour le montant des salaires lors de l'évaluation des fonctions soumises à cette convention collective. De manière générale, la fondation a suivi les directives du Conseil d'Etat et effectué des économies dans tous les domaines, notamment en supprimant des postes et en maintenant la masse salariale au-dessous de celle qui avait été adoptée pour 2008. S'agissant de la circulaire No 2 édictée par le SIAM le 21 août 2008, la fondation relève que lors d'un changement de titulaire n'impliquant pas l'engagement d'un nouveau collaborateur, celle-ci précise seulement que l'établissement spécialisé doit avertir le SIAM et établir une fiche de confirmation d'engagement, ce qui a été fait en l'occurrence. Rien ne permet par contre de déduire de la circulaire que le SIAM devrait contrôler et accepter une modification de salaire dans ce cas. En effet, si le texte de la fiche de confirmation d'engagement mentionne que ledit service autorise l'engagement aux conditions de rémunération prévues par la CCT-ES et s'engage ainsi à subventionner les charges correspondantes, ce principe ne s'applique pas au directeur général et au directeur de secteur, qui ne sont pas soumis à cette convention collective. Selon la fondation, le SIAM aurait dû se référer à sa précédente directive, du 22 février 2006, qui prévoit que "à futur, seules la classe de salaire d'un nouvel employé, d'une part, ainsi que la classification et la création d'une nouvelle fonction, d'autre part, seront soumises [au contrôle du SIAM]", dès lors que la directive No 2 est de toute manière postérieure à la CCT-ES du 1er juillet 2008 et à l'engagement du directeur général et du directeur de secteur.

La fondation conclut à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause au SIAM pour nouvelle décision, en demandant l'allocation d'une indemnité de dépens.

I.

Dans ses observations, qui seront reprises, ci-après dans la mesure nécessaire, le SIAM conclut implicitement au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

Le recours, interjeté dans les formes et délai prévus par les articles 34 et suivants de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, doit être déclaré recevable.

2.

2.1.

La recourante se prévaut d'un défaut de motivation de la décision attaquée. A cet égard, il convient de rappeler que le droit d'être entendu découlant de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), du 18 avril 1999, implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Cette obligation est exprimée à l'article 4,

alinéa 1, lettre d LPJA, selon lequel une décision administrative doit être motivée, à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties. Selon la jurisprudence, la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 130 II 530, consid. 4.3 p. 540; ATF 1C_192/2011, consid. 2.1; CDP.2009.121 précité, consid. 3a). En outre, la motivation ne doit pas nécessairement se trouver dans la décision elle-même; elle peut notamment découler d'une correspondance séparée (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 267 et référence citée; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 44).

2.2.

En l'occurrence, les classes et échelons auxquels le SIAM s'est référé pour fixer le salaire admissible du directeur général et du directeur de secteur dès le 1er juin 2008, date de leur entrée dans leur nouvelle fonction, figurent dans le tableau joint à la décision attaquée. Ils ont en outre été annoncés à la recourante dans le courrier adressé le 9 octobre 2009 par le SIAM à la présidente de la fondation. Le raisonnement effectué par le SIAM pour fixer les salaires admissibles ressort des courriers envoyés par celui-ci à la présidente de la fondation les 9 juin, 7 juillet et 30 septembre 2008 auxquels, toujours selon ces courriers, se sont ajoutés plusieurs entretiens entre les parties. Comme le démontre la motivation du recours adressé à l'autorité de céans, la décision attaquée avec ses annexes, ainsi que les divers échanges de correspondance qui les ont précédé, ont permis à la recourante de contester de manière circonstanciée le montant de la subvention 2008 retenu pour les salaires du directeur général et du directeur de secteur. On ne peut dès lors que s'étonner que la fondation, qui n'a aucunement été entravée dans la défense de ses droits, commence par se plaindre d'un défaut de motivation. Ce grief, mal fondé, doit être rejeté.

3.

3.1.

Selon l'article 1er LESEA, le Conseil d'Etat peut accorder une aide financière pour la construction, l'agrandissement, la rénovation et l'exploitation d'institutions déployant leur activité sur le territoire neuchâtelois, afin d'encourager l'éducation, l'instruction, l'observation, le traitement, la formation professionnelle et l'adaptation d'enfants et d'adolescents qui, pour des raisons sociales ou médicales, ne trouvent pas dans leur milieu des éléments indispensables à leur développement et doivent notamment, de ce fait, être placés en établissements spécialisés. Les frais d'exploitation inhérents à la prise en charge d'enfants ou d'adolescents domiciliés dans le canton sont supportés par l'Etat et sont payés par celui-ci au cours de l'exercice qui suit celui auquel ils se rapportent (art. 3, al. 1 et 4 LESEA). Pour pouvoir être subventionnés, les établissements spécialisés pour enfants et adolescents doivent en particulier être reconnus d'utilité publique, ne poursuivre aucun but lucratif, avoir une activité ne faisant manifestement pas double emploi avec celle d'une autre institution ou service et être dotés d'un personnel, d'un équipement éducatif, pédagogique et thérapeutique, ainsi que d'une organisation adaptés à leur importance et à leur mission (art. 1er, litt. a à d RELESEA).

S'agissant des frais d'exploitation, l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents est fixée conformément à la loi, au RELESEA et aux directives de

l'autorité de céans et du SIAM (art. 3, al. 1, litt. b RELESEA). Les frais d'exploitation pris en charge par l'Etat représentent la différence entre la part du prix de pension facturée aux parents, subsidiairement à l'assistance publique ou à d'autres répondants, fixée selon les directives de l'autorité de céans, et l'excédent de dépenses calculé conformément aux articles 16 à 20 RELESEA. Pour le calcul des dépenses, sont prises en considération les charges réelles occasionnées par une gestion judicieuse et économique et dûment comptabilisée (art. 16, al. 1 RELESEA). Les salaires versés au personnel sont pris en considération en totalité lorsqu'ils sont fixés par l'Etat ou en fonction d'une convention collective de travail dûment approuvée par lui, et jusqu'à concurrence de la rétribution accordée par l'Etat, à qualifications égales, à son personnel pour les mêmes fonctions, dans les autres cas (art. 16, al. 2, litt. a RELESEA).

3.2.

Comme toutes les subventions versées en vertu du droit cantonal, l'aide financière versée aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents pour leurs frais d'exploitation est soumise à la loi sur les subventions (LSub), du 1er février 1999 (art. 2 LSub). Cette loi fixe divers principes en matière d'octroi des subventions, en exigeant notamment qu'il existe une base légale suffisante pour leur versement (art. 13, al. 1, litt. a LSub). Pour l'octroi de subventions à l'exploitation, en particulier lorsque l'intervention financière du canton est destinée à couvrir des déficits, elle prévoit que les prestations fournies au personnel ne sont prises en compte que dans la mesure où elles ne dépassent pas globalement les conditions fixées par le droit cantonal pour des fonctions semblables dans l'administration, ou ont été reconnues par le Conseil d'Etat. Les dispositions contraires de la législation spéciale sont réservées (art. 24, al. 1, litt. b LSub). Le droit déterminant pour l'octroi ou le refus d'une subvention est celui en vigueur au moment de la décision (art. 16 LSub).

4.

L'article 16, alinéa 2, lettre a RELESEA, qui s'applique spécifiquement aux subventions allouées aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents, prévoit que les salaires versés au personnel sont pris en considération en totalité pour le calcul des dépenses, lorsqu'ils sont fixés par l'Etat ou en fonction d'une convention collective de travail dûment approuvée par lui.

En l'occurrence, les salaires du directeur général et du directeur de secteur ne sont pas fixés par l'Etat. Par ailleurs, comme le relève la fondation dans son recours, l'article 1.5, alinéa 1, lettre a de la CCT-ES du 1er juillet 2008, en vigueur lorsque la décision attaquée a été rendue, prévoyait que les membres des collèges de direction reconnus comme tels par l'établissement n'étaient pas soumis à cette convention collective. Le champ d'application de la CCT-ES est d'ailleurs toujours fixé de la même manière dans la version de cette convention entrée en vigueur au 1er janvier 2011 (art. 1.4, al. 1, litt. a). Toutefois, le 25 septembre 2008, l'ANMEA a fait parvenir à ses délégués et aux directeurs des établissements spécialisés qui lui sont affiliés une lettre les informant que les fonctions des membres des collèges de direction avaient fait l'objet de la même procédure de description des fonctions que celles des employés soumis à la CCT-ES et que les classes de salaire et les traitements correspondants, fixés dans les annexes à la convention collective (cf. art. 4 et 6 de l'annexe 6 de ladite convention), leur étaient donc applicables. Ce courrier précisait que le SIAM et l'office de l'enseignement spécialisé reconnaîtraient au titre de subvention cantonale "les salaires des membres des collèges de direction à hauteur de la description

faite de leur fonction". La lettre énumérait en outre d'autres dispositions de la CCT-ES et de son annexe 6 applicables aux membres des collèges de direction, à savoir : les dispositions sur l'augmentation annuelle automatique du nombre d'échelons, l'octroi d'échelons supplémentaires pour le suivi de cours de perfectionnement, la prime de fidélité, la rétribution spéciale pour services remarquables rendus à l'employeur et la couverture salariale en cas de maladie ou d'accident non-professionnel (cf. annexe 13 aux observations du SIAM). Dans ses observations sur le recours, le SIAM rappelle qu'il a donné un préavis favorable à l'application aux membres des collèges de direction des dispositions précitées de la CCT-ES.

Il résulte de ce qui précède que les classes de salaire du directeur général et du directeur de secteur ont, en définitive, été fixées en fonction d'une convention collective approuvée par l'Etat (art. 12.7 de la CCT-ES du 1er juillet 2008). Les "avenants au contrat de travail" signés par la fondation et les intéressés se réfèrent d'ailleurs à la description de fonction et à l'échelle de salaire "appliquée par l'ANMEA". Ce raisonnement n'est pas critiquable, dès lors que les fonctions des membres des collèges de direction ont fait l'objet d'une description spécifique dans le cadre de la CCT-ES. Il se justifie en outre, en l'occurrence, de se référer aux classes de salaire définies par celle-ci dès le 1er juin 2008, date de l'entrée des intéressés dans leur nouvelle fonction. Toutefois, comme le démontre le tableau de comparaison des salaires annexé à la décision attaquée, les parties s'accordent sur les classes de salaire retenues pour ces employés. Seul le nombre d'échelons initial qui leur a été attribué à l'intérieur de ces classes, pour la période du 1er juin au 31 décembre 2008, fait l'objet du litige.

5.

5.1.

Ainsi que le relève le SIAM dans ses observations, cette dernière question n'est pas réglée par les dispositions de la CCT-ES susmentionnées applicables aux membres des collèges de direction. En effet, celles-ci ne traitent pas de la fixation du nombre d'échelons à attribuer à un collaborateur promu à une nouvelle fonction alors qu'il est déjà cadre et membre d'un collège de direction. C'est dire que le SIAM jouit d'une certaine liberté d'appréciation pour décider du nombre d'échelons qui peuvent être reconnus au titre de subvention cantonale dans un tel cas, ce que confirme la forme potestative utilisée à l'article 1er LESEA ("Le Conseil d'Etat peut accorder une aide financière") (cf. Moor, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, ch. 4.3.2.2, p. 375).

5.2.

Lorsque l'autorité administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation, elle ne doit pas moins se conformer aux principes généraux de l'activité administrative, savoir l'interdiction de l'arbitraire ■ compte tenu notamment des critères pertinents à appliquer dans la matière concernée -, le droit à l'égalité, le droit à la protection de la bonne foi et le principe de la proportionnalité. Lorsque, dans le cas particulier, les dispositions légales applicables ne précisent pas les critères décisifs pour la décision à prendre, le recours aux principes généraux qui limitent le pouvoir d'appréciation prend une importance particulière. C'est dire que, en réalité, l'autorité de décision ne peut se contenter d'un examen superficiel ou partiel de la situation, en fait et en droit, sur laquelle elle entend fonder sa décision. Quant à l'autorité de recours, l'examen auquel elle procède est en principe le même. Mais elle renoncera à remettre en cause la décision attaquée s'il se révèle, après instruction du cas,

que l'autorité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation, et cela quand bien même des considérations d'opportunité pourraient conduire à une solution différente (arrêt du Tribunal administratif du 23 septembre 1997 TA.1997.150, consid. 2c; RJN 1990, p.102 et les références).

6.

6.1.

En règle générale, les instructions, les circulaires et les directives administratives ■ ou, en d'autres termes, les ordonnances administratives ■ n'ont, selon la jurisprudence et la doctrine, pas force de loi. Elles peuvent cependant apporter des précisions quant à certaines notions contenues dans la loi ou quant à la mise en pratique de celle-ci. Sans être lié par elles, le juge peut néanmoins les prendre en considération en vue d'assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré. Il ne doit cependant en tenir compte que si elles respectent le sens et le but de la norme applicable (ATF 121 II 473, consid. 2b p. 478; arrêt du Tribunal administratif genevois du 20 décembre 2011 ATA/770/2011, consid. 8b et 8c).

6.2.

La circulaire No 15 du SIAM, du 16 juin 2010, fixe la procédure et les principes à suivre pour subventionner la rémunération des membres du personnel des établissements spécialisés promus à des postes de direction. Elle procède à une analogie avec le règlement concernant les traitements de la fonction publique pour déterminer la collocation salariale de ces employés à prendre en charge par l'Etat. Elle précise qu'elle entre en vigueur le 1er août 2010, mais s'applique rétroactivement aux promotions intervenues dès le 1er janvier 2010.

Au vu de cette dernière précision, il n'est pas nécessaire d'examiner si cette circulaire, en tant que telle, a un effet contraignant dans le cadre du présent litige. En effet, l'octroi ou le refus d'une subvention doit se fonder sur le droit en vigueur au moment de la décision (art. 16 LSub). Or, la circulaire No 15 n'était pas en vigueur lorsque la décision attaquée a été rendue. Au surplus, elle ne s'applique pas aux promotions intervenues avant le 1er janvier 2010 et ne concerne donc pas la promotion du directeur général et du directeur de secteur, intervenue le 1er juin 2008.

6.3.

La circulaire adressée par le SIAM le 22 février 2006 aux directions des établissements spécialisés annonce que la classe de salaire des nouveaux employés engagés par ces établissements, ainsi que "la classification et la création d'une nouvelle fonction" seront soumises à son contrôle "dans le cadre de la subvention cantonale". A cet effet, la circulaire prévoit que les établissements doivent transmettre au SIAM et faire approuver par ce service un formulaire ad hoc lors de l'engagement de toute catégorie de personnel. Lors de la création d'une nouvelle fonction, elle prévoit que les établissements spécialisés doivent prendre contact avec un collaborateur du service. Cette procédure a été précisée par la circulaire No 2 du 21 août 2008, édictée à l'occasion de l'adoption de la CCT-ES du 1er juillet 2008. Selon cette circulaire, à laquelle est jointe une directive du SIAM et de l'OES, ces services doivent être informés lors de tout changement de titulaire d'une fonction et une fiche de confirmation d'engagement, disponible sur leur site Internet, doit être remplie, dans le but de mettre à jour une base de données relative à la classification des

fonctions.

Ces documents mettent en place une procédure visant à informer les services compétents de l'Etat des salaires que les établissements spécialisés entendent verser à leurs nouveaux collaborateurs ou lorsqu'une fonction change de titulaire. Contrairement à ce que laisse entendre la recourante, une telle information s'inscrit parfaitement dans le cadre de la loi, qui confère à l'Etat la possibilité de subventionner les frais d'exploitation des établissements spécialisés pour enfants et adolescents. Il va en effet de soi que pour pouvoir accomplir cette tâche, les services compétents de l'Etat doivent être renseignés sur les charges susceptibles de faire l'objet d'une subvention, car celle-ci influencera le budget et les comptes cantonaux. Cette prise de contact permet par ailleurs aux établissements spécialisés de prévoir les subventions auxquelles ils peuvent s'attendre et d'en tenir compte dans leur comptabilité. En d'autres termes, le contrôle de l'Etat prévu par les circulaires et directive précitées respecte le sens et le but de la loi, dans la mesure où il vise à évaluer le montant de la subvention cantonale sur lequel les établissements concernés peuvent compter et à l'annoncer à ces derniers. Si les établissements spécialisés entendent convenir avec leurs employés d'un salaire supérieur à celui qui peut être subventionné par l'Etat, il leur appartient de financer celui-ci au moyen de leurs fonds propres, comme le SIAM l'a souligné dans son courrier du 9 juin 2008 à la fondation.

Quoi qu'il en soit, les circulaires et directive précitées ne mentionnent pas les critères à suivre par les services compétents de l'Etat pour évaluer le nombre initial d'échelons admissible dans le cadre de la subvention cantonale en cas de promotion d'un employé d'un établissement spécialisé à un poste de direction. Comme cela a déjà été précisé plus haut, il convient d'examiner cette question à la lumière des principes généraux de l'activité administrative.

7.

7.1.

L'autorité fait un usage arbitraire de son pouvoir d'appréciation lorsqu'elle procède à une appréciation insoutenable des circonstances, lorsque sa décision est manifestement inconciliable avec le droit et l'équité, ou si elle a pris en considération des éléments sans pertinence ou a omis de retenir des éléments de fait importants (Knapp, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, N. 166, p. 35).

7.2.

Dans son courrier du 9 juin 2008 à la présidente de la fondation, le SIAM a expliqué que par analogie avec le règlement concernant les traitements de la fonction publique, il pouvait subventionner une augmentation de salaire pour le directeur général et le directeur de secteur d'environ 200 francs par mois, y compris le 13^{ème} salaire, par classe de salaire supplémentaire, à savoir en l'occurrence de 400 francs par mois environ. Dans ce cadre, il a fait allusion à l'âge des intéressés, à leurs années d'expérience dans une autre fonction et au fait qu'ils étaient nouveaux dans leurs fonctions de directeurs. Dans sa lettre du 7 juillet 2008 à la présidente de la fondation, le SIAM se fonde sur l'équité de traitement entre les fondations et déclare à nouveau raisonner par analogie avec les traitements de la fonction publique. Enfin, dans ses observations sur le recours, le SIAM déclare qu'il a toujours statué sur la subvention correspondant au salaire des collaborateurs des établissements spécialisés promu à des postes de direction par analogie avec l'article 18, alinéa 1 de la CCT-ES (recte

: article 18, alinéa 1 du règlement concernant les traitements, annexe 6 de la CCT-ES). Selon cette disposition, reprise dans l'annexe 6 de la CCT-ES du 1er janvier 2011, "en cas de promotion, le traitement ne peut être inférieur au traitement que l'intéressé recevait dans sa fonction précédente; l'augmentation est de l'ordre de 200 francs mensuels (sur 13 mois) par classe pour un équivalent plein temps". Le SIAM précise en outre dans ses observations qu'il a pris contact avec le service des ressources humaines de l'Etat pour trouver une solution en analogie avec la pratique du canton, qui a permis d'élaborer ensuite la directive No 15 du 16 juin 2010.

Dans son courrier du 7 juillet 2008 à la présidente de la fondation, le SIAM proposait de prendre en considération pour le directeur général un salaire annuel de 155'935 francs (classe 14, échelon 24 selon la grille salariale 2008 de la CCT-ES), soit une augmentation annuelle de 7'426 francs par rapport à son salaire précédent. Ce dernier se montait donc à 148'509 francs par an (11'423.75 par mois sur 13 mois). En ce qui concerne le directeur de secteur, le SIAM proposait de prendre en compte un salaire annuel 125'540 francs (classe 12, échelon 20 selon la grille salariale 2008 de la CCT-ES), soit une augmentation annuelle de 7'086 francs par rapport à son salaire précédent, qui se montait donc à 118'454 francs par an (9'111.85 francs par mois sur 13 mois).

Selon le tableau annexé à la décision attaquée et comparant pour 2008 les salaires versés par la fondation et ceux reconnus par le SIAM, ce dernier a bien reconnu pour le directeur général au titre de la subvention cantonale, pour la période du 1er juin au 31 décembre 2008, le salaire annoncé dans son courrier du 7 juillet 2008 (classe 14 avec 24 échelons), soit un salaire mensuel de 11'995 francs selon la grille salariale 2008 de la CCT-ES.

L'augmentation mensuelle de salaire admise par le SIAM pour la subvention cantonale est donc de 571.25 francs. Pour le directeur de secteur, le SIAM s'en est également tenu aux montants annoncés dans son courrier du 7 juillet 2008 (salaire mensuel de 9'657 francs correspondant à la classe 12 avec 20 échelons selon la grille salariale 2008 de la CCT-ES). L'augmentation mensuelle de salaire prise en compte par le SIAM est donc de 545.15 francs.

7.3.

Selon l'article RTPF, chaque classe de traitement des fonctionnaires de l'Etat est divisée en échelons, répartis en quarts comprenant un nombre variable d'échelons d'écart égal. L'article 15, alinéa 1 RTPF prévoit que le traitement initial des fonctionnaires tient compte de la formation, de l'expérience et des qualités particulières de l'intéressé, en relation avec le rôle attendu et les responsabilités de la fonction considérée. Il se situe en principe dans le premier quart de la rémunération prévue pour la fonction (art. 15, al. 2 RTPF). Il peut être défini dans le deuxième, voire le troisième quart si les circonstances permettent de considérer de la manière la plus sûre que l'intéressé possède d'ores et déjà les compétences correspondant aux exigences de sa fonction, et est en mesure d'en assumer pleinement les responsabilités et le rôle attendu (art. 15, al. 3 RTPF). La fixation du traitement initial dans le dernier quart de la rémunération n'intervient qu'à titre exceptionnel, avec l'accord du chef de département (art. 15, al. 4 et 16, al. 2 RTPF). En cas de changement de fonction, le nouveau traitement est fixé selon les règles applicables au traitement initial. S'il s'agit d'une promotion, il ne peut être inférieur au traitement que l'intéressé recevait dans sa fonction précédente (art. 23, al. 2 et 3 RTPF).

Pour la fixation du nombre d'échelons à subventionner dans le cadre de la rémunération du directeur général et du directeur de secteur, le SIAM s'est référé au RTPF. Un tel raisonnement ne saurait être qualifié d'arbitraire, puisque la CCT-ES ne règle pas la question de la fixation du nombre d'échelons pour les membres du personnel promu à des postes de direction et que dans un tel cas, le RELESEA et la LSubv renvoient à la rétribution accordée au personnel de l'Etat.

Il ressort du dossier (cf. en particulier lettre du SIAM du 9 juin 2008 à la fondation, notamment p. 2, ch. 5) que le directeur général et le directeur de secteur, avant de prendre ces nouvelles fonctions, ont travaillé pendant plusieurs années dans la fondation dans d'autres postes. Selon la grille salariale annuelle et mensuelle 2008 de la CCT-ES, le salaire reconnu par le SIAM pour le directeur général suite à sa promotion se situe dans l'échelon le plus élevé du 3ème quart de la classe salariale 14; celui du directeur de secteur correspond au 6ème échelon du 3ème quart de la classe 12, qui compte 10 échelons. Dès lors, si l'on se réfère à l'article 15, alinéa 3 RTPF, il apparaît que le SIAM a considéré les intéressés comme des employés possédant d'ores et déjà les compétences correspondant aux exigences de leur nouvelle fonction et comme étant en mesure de les assumer pleinement. Les échelons reconnus par le SIAM se situent dans la partie supérieure du 3ème quart et correspondent, comme relevé ci-dessus, à une augmentation de plus de 500 francs par rapport aux salaires précédents des intéressés. Cette augmentation, qui tient compte selon le SIAM de l'âge des intéressés et de leur expérience dans d'autres fonctions, est supérieure à la pratique de l'Etat à laquelle se réfère l'intimé, selon laquelle est en général admise une augmentation de 200 francs par classe de salaire supplémentaire. S'agissant d'employés n'ayant jamais exercé auparavant les fonctions auxquelles ils ont été promus, l'augmentation de salaire reconnue par le SIAM ne peut être d'arbitrairement basse. L'augmentation subventionnée ne saurait, en particulier, se situer dans le 4ème quart de la classe de salaire retenue, comme la fondation entend le faire pour le directeur général, car on ne voit pas quelle circonstance exceptionnelle justifierait une telle augmentation (cf. art. 15, al. 4 RTPF).

Par ailleurs, rien n'indique qu'à la période qui fait l'objet du litige, une augmentation de salaire supérieure ait été subventionnée par le SIAM pour d'autres promotions à des postes de direction d'établissements spécialisés. Dans un courrier du 30 avril 2009 au SIAM, la mandataire de la fondation affirme qu'un directeur de secteur à la fondation D. a été colloqué en classe 12 avec 28 échelons, alors qu'il le même âge que le directeur de secteur concerné par le présent recours et a suivi sa formation d'éducateur en même temps que lui. Cette correspondance, de même que le reste du dossier, ne contient pas d'autres informations sur le poste de cet autre directeur de secteur et la personne qui l'occupe. En particulier, à supposer que celle-ci ait bien été engagée au poste de directeur de secteur en classe 12 avec 28 échelons, rien n'indique que le SIAM ait subventionné la totalité de ce salaire. Quoi qu'il en soit, il convient de rappeler qu'en matière de droit à l'égalité de traitement des fonctionnaires, le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue. A défaut, il risquerait de juger tout un système de rémunération et ainsi de créer de nouvelles inégalités (ATF du 1er mars 2011 8C_649/2010, consid. 7.2 et les références citées). Ce principe doit aussi être respecté en l'espèce. L'autorité de céans ne saurait dès lors effectuer une comparaison avec le salaire prétendument versé à un directeur de secteur D., à défaut de tout élément qui indiquerait que ce poste et son titulaire sont dans une situation comparable à celle qui fait l'objet du présent recours et que le salaire en question a été subventionné par

l'Etat.

8.

8.1.

Il ressort de ce qui précède que le SIAM n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en fixant la subvention à verser à la fondation pour ses frais d'exploitation durant l'année 2008 et que le recours, mal fondé, doit être rejeté.

8.2.

Selon l'article 47, alinéa 1, LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Les frais de procédure comprennent les émoluments et les débours. En application de l'arrêté temporaire fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (ci-après : tarif), du 22 décembre 2010, l'émolument de décision est fixé compte tenu de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6). En règle générale, il n'excède pas le montant de 6'000.- francs (art. 38). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 42, al. 1). En l'occurrence, tout bien considéré, le montant des frais de procédure sera fixé à la somme totale de 550 francs, qui correspond à l'avance de frais versée par les recourants pour faire suite à la décision du 17 septembre 2010 du service juridique.

8.3.

Vu le sort de la cause, il ne sera pas alloué d'indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le conseiller d'Etat, chef suppléant du Département de la santé et des affaires sociales,

décide :

1. Le recours de la Fondation A. contre la décision du 21 juin 2010 du service des établissements spécialisés est rejeté.

2. Les frais de procédure, comprenant un émolument de 500 francs, auquel s'ajoutent des frais par 50 francs, soit un total de 550 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 5 octobre 2012

Claude Nicati

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