



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
www.fr.ch/tc

601 2018 65

Arrêt du 28 novembre 2018

1^e Cour administrative

Composition

Présidente:

Marianne Jungo

Juges:

Anne-Sophie Peyraud,

Christian Pfammatter

Greffière:

Stéphanie Morel

Parties

A. _____, recourante,

contre

DIRECTION DE L'ÉCONOMIE ET DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Agents des collectivités publiques – classification salariale – système de la classe inférieure

Recours du 21 février 2018 contre la décision du 19 janvier 2018

considérant en fait

A. Dans l'annexe de l'Arrêté cantonal du 19 novembre 1990 concernant la classification des fonctions du personnel de l'Etat (ci-après: l'arrêté du 19 novembre 1990), parmi les emplois de l'administration, on trouve notamment:

- la fonction d'employé d'administration (1 10 150): classes 8 à 10;
- la fonction de collaborateur administratif (1 10 170): classes 12 à 14;

Selon les descriptions de fonction de référence établies par la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (ci-après: CEF) le 28 avril 2015,

- l'employé d'administration (1 10 150) niveau II doit satisfaire le prérequis minimal consistant en un CFC de commerce et obtient la classe 8. Il atteint le niveau I, colloqué en classe 10, si en plus de son certificat, il peut se prévaloir de plusieurs années d'expérience professionnelle dans la fonction, de connaissances spécifiques selon le champ d'activité et de capacités d'organisation et d'autonomie accrues relatives aux exigences du poste;
- le collaborateur administratif (1 10 170) niveau II est colloqué en classe 12. Les exigences minimales pour ce poste sont d'être au bénéfice d'un CFC de commerce, d'avoir les connaissances spécifiques selon le champ d'activité et de pouvoir se prévaloir de plusieurs années d'expérience professionnelle dans le domaine d'activité.

B. De décembre 2010 à fin 2016, A. _____ a été engagée par la Direction de l'économie et de l'emploi (ci-après: DEE) en qualité de collaboratrice administrative, puis suite à une révision des fonctions de l'administration, en tant qu'employée d'administration à raison de 60%, à l'exception d'une période de cinq mois à 100%, pour un traitement initial fixé en classe 10, palier 0 (cf. ordonnance cantonale du 15 décembre 2014 modifiant l'arrêté du 19 novembre 1990 s'agissant de l'Etat; ROF 2014_108). Pendant ces années, elle a travaillé successivement pour deux Hautes écoles du canton.

Le 1^{er} janvier 2017, elle a été engagée par la DEE en tant qu'employée d'administration, auprès de la section juridique de B. _____. Elle a débuté son activité à 100% avec la classe de traitement 10, palier 5. Son année probatoire s'étant achevée fin 2017, elle a été reconnue officiellement en sa qualité d'agent des services publics le 17 décembre 2017.

C. Le 8 juin 2016, B. _____ avait requis que la fonction de référence des employés de son secteur juridique soit modifiée, en ce sens qu'ils obtiennent le statut de collaborateur administratif, en lieu et place de celui d'employé d'administration qui leur était assigné jusqu'ici. A cet effet, dans le courant de l'année 2017, les travailleurs concernés dudit service ont dû remplir le questionnaire EVALFRI.

D. Par courrier du 21 décembre 2017, le Service du personnel et d'organisation (ci-après: SPO) s'est adressé à la DEE dans les termes suivants:

"Dans le cadre des promotions 2017, le [SPO] a procédé à l'évaluation de la fonction d'employé/e d'administration de la Section juridique de [B. _____] selon une procédure simplifiée, dite "évaluation courte", sans la participation de la [CEF]."

[...] Après analyse des divers documents, le SPO est en mesure de vous donner les résultats ainsi que les préavis de classifications suivants:

Fonctions	Profils	Résultats exacts EVALFRI	Marges d'appréciation
<i>Employé/e d'administration</i>	<i>Débutant avec peu d'années d'expérience</i>	10.28	9-11
<i>Employé/e d'administration</i>	<i>Plusieurs années d'expérience</i>	10.91	10-12

Proposition SPO

[...] A la vue des résultats EVALFRI ci-dessus, la proposition du SPO est la suivante: [!] la fonction de collaborateur administratif II (1 10 172) est une classification cible après une expérience interne de plusieurs années dans la fonction.

Pour les nouveaux engagements, la pratique proposée par le SPO est la suivante:

- Attribution de la classe inférieure 8/0 pour les titulaires au bénéfice d'un CFC de commerce sans expérience professionnelle (à la sortie de l'apprentissage). Attribution de la classe 8/1 pour les titulaires au bénéfice d'un CFC de commerce + maturité sans expérience professionnelle (à la sortie de la maturité professionnelle).
→ Après un an d'activité (période probatoire) [...], la classe inférieure 10 pourra être attribuée [...]
- Attribution de la classe inférieure 10 pour les titulaires au bénéfice d'un CFC de commerce et de quelques années d'expérience dans un autre service, une autre section ou un autre domaine d'activité.
→ Après 5 ans d'activité dans la fonction au sein de la Section juridique de B. _____ (en classe inférieure 10) et une évaluation satisfaisante des prestations, la classe 12 pourra être attribuée [...].

Entrée en vigueur de la proposition

Ces règles entrent en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2018 pour les nouveaux engagements.

[...]

Exception

- Exceptionnellement, pour les personnes actuellement en fonction, les règles suivantes s'appliquent:
→ Après un an d'activité (période probatoire) dans la fonction au sein de la Section juridique de B. _____ et une évaluation satisfaisante des prestations, le passage de la classe 8 à la classe 10 est possible par ripage + 1 palier afin d'éviter les inégalités de traitements pour le personnel en place et respecter les règles de promotion.

→ *Après 4 ans d'activité (à compter de la date d'engagement en classe 8 ou en classe 10) dans la fonction [...], le passage de la classe 10 à la classe 12 est possible par ripage + 1 palier afin d'éviter des inégalités de traitement pour le personnel en place et respecter les règles de promotion.*

→ *Cette exception entre en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 2017".*

Dans la dernière partie de son courrier, le SPO applique le système précité aux six employés d'administration du Secteur juridique de B._____ encore en fonction à la fin de l'année 2017. Seuls deux collaborateurs, engagés en 2012, ont été considérés comme répondant aux exigences pour passer de leur classe 10 à la classe 12 (collaborateur administratif II) au 1^{er} janvier 2017.

Concernant A._____ en particulier, il est indiqué qu'elle "*[...] est rattachée à la fonction de collaborateur administratif II au 1^{er} janvier 2017. Engagée au 1^{er} janvier 2017 à la Section juridique, une classification en classe 12 sera possible au 1^{er} janvier 2021 pour autant qu'elle réponde pleinement aux exigences du poste*".

E. Par décision du 19 janvier 2018, la DEE s'est référée à l'analyse du SPO et a informé la collaboratrice du fait qu'elle ne répondait pas encore aux exigences pour passer en classe 12 et qu'une telle classification sera possible au 1^{er} janvier 2021.

F. Agissant le 21 février 2018, A._____ a interjeté recours au Tribunal cantonal contre la décision de la DEE et a conclu, sous suite de frais et dépens, principalement à son annulation partielle avec attribution de la classe de fonction de collaborateur administratif II avec augmentation du palier y relatif dès le 1^{er} janvier 2017 et subsidiairement, sans augmentation dudit palier. A l'appui de ses conclusions, elle fait essentiellement valoir une violation de son droit d'être entendue, la décision attaquée ne comportant pas de motivation et l'accès au dossier lui ayant été refusé. Elle précise expressément à cet égard que le courrier du SPO du 21 décembre 2017 ne lui a pas été transmis. Parmi d'autres griefs, la recourante se plaint encore d'une mauvaise application de la LPers, le système de la classe inférieure ne pouvant lui être appliqué, compte tenu de sa formation très complète et de son expérience.

G. Invitée à se déterminer, la DEE a formulé ses observations le 12 juillet 2018 et a conclu, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours. De manière générale, l'autorité d'engagement précise qu'en matière de promotion, elle est de fait liée au préavis du SPO, raison pour laquelle la décision attaquée y est conforme. L'autorité d'engagement propose néanmoins de solliciter une détermination du service précité.

H. Le 18 octobre 2018, le SPO a formulé ses observations. D'après lui, l'expérience professionnelle passée de la recourante au sein de l'Etat de Fribourg a été prise en compte, puisqu'elle a été engagée comme employée d'administration mais colloquée directement en classe 10 palier 5. En outre, il souligne notamment qu'une séance d'information a été organisée dans les locaux de B._____ le 16 janvier 2018; à cette occasion, les résultats de l'évaluation courte précitée ont été présentés aux principaux intéressés, qui avaient l'occasion de poser des questions.

Il sera fait état des arguments, développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du présent litige.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et 132 al. 1 de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1), de sorte que le Tribunal peut entrer en matière sur ses mérites.

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

1.2. D'après l'art. 96a al. 1 CPJA, l'autorité de recours examine avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation. Tel est le cas en particulier des décisions relatives à l'évaluation du travail, des aptitudes et du comportement d'une personne (al. 2 let. a).

2.

2.1. Garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et les art. 57 ss CPJA, le droit d'être entendu comprend, de manière générale, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (arrêt TF 8C_484/2017, 8D_3/2017 du 19 juin 2018 consid. 5.3.1 et les références citées).

Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception. Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (arrêts TF 8C_419/2017 du 16 avril 2018 consid. 4.3; 8C_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.2).

En matière de rapports de travail de droit public, des occasions relativement informelles de s'exprimer peuvent remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne concernée ait compris qu'une mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre. Afin que l'employé puisse exercer son droit de manière complète, la personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits, mais doit également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard (cf. arrêts TF 8C_419/2017 du 16 avril 2018 consid. 4.3; 8C_301/2017 du 1^{er} mars 2018 consid. 3.2; 8C_258/2014 du 15 décembre 2014 consid. 7.2; TF 8C_53/2012 du 6 juin 2012). Cette jurisprudence, qui permet d'assouplir la manière dont le

droit d'être entendu est concrétisé dans les procédures de la fonction publique, en particulier en cas de licenciement, est également valable pour les questions de classification salariale.

2.2. S'agissant du devoir de motivation de l'autorité au sens de l'art. 66 CPJA en particulier, il n'est pas illimité, en ce sens que l'autorité n'est pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties. Il suffit qu'elle s'exprime sur ceux qui sont clairement invoqués et dont dépend le sort du litige. La motivation doit porter sur tous les points nécessaires, se prononcer sur tous les arguments pertinents soulevés par les parties: sont nécessaires et pertinents non pas tous les arguments soulevés, mais seuls ceux qui sont de nature à influencer de manière déterminante sur le contenu de la décision, de telle sorte que l'intéressé puisse savoir pour quels motifs elle a été prise et dès lors pour quels motifs il peut la contester (cf. arrêts TF 8D_2/2017 du 23 février 2018 consid. 5.2; TA FR 2A 2002 74 du 25 novembre 2004 consid. 2a et les références citées).

2.3. Dans le cas particulier, sur le plan formel, la recourante se plaint notamment du fait que le préavis du SPO ne lui a pas été transmis et que la décision attaquée n'était pas suffisamment motivée.

2.3.1. Sur le premier point, force est de rappeler que l'intéressée et les collaborateurs de B._____ concernés par la modification salariale ont participé à une séance d'information le 16 janvier 2018, soit trois jours avant que la décision attaquée ne soit rendue (cf. également courriel de convocation, pièce n. 38 produite par la recourante). A cette occasion, le préavis du SPO leur a été présenté. Ils ont ainsi pris connaissance des résultats de l'évaluation courte menée ainsi que des conséquences qui s'en suivraient par rapport à leur classification. Ils ont également pu poser des questions. Il paraît certain qu'à ce moment-là, la recourante et ses collègues ont été informés du fait que leur passage en classe 12 était dépendant de leur expérience professionnelle respective. Avec un minimum de bonne foi, l'intéressée devait logiquement savoir que la lettre du 21 décembre 2017 du SPO mentionnée dans la décision attaquée n'était autre que le préavis établi par le service, qui lui avait précisément été exposé oralement.

Le contenu de ce document a été présenté de manière suffisante à la recourante, étant souligné qu'elle en a reçu un extrait la concernant exclusivement, par courriel du 17 janvier 2018 (cf. partie en fait, consid. D *in fine*) et que la version complète lui a été communiquée par le Tribunal cantonal dans le cadre de la présente procédure. Or, cela n'a suscité aucune réaction particulière de sa part.

Dans tous les cas, il ressort de son mémoire de recours qu'elle avait connaissance du contenu du préavis (cf. notamment ch. II c 42). Elle a d'ailleurs largement pu faire valoir ses arguments y relatifs devant l'Instance de céans. Ainsi, sans qu'il ne soit besoin de trancher si la détermination du SPO devait obligatoirement lui être transmise avant la prise de décision de l'autorité d'engagement, il convient d'admettre qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu aurait quoi qu'il en soit été réparée dans le cas d'espèce.

S'agissant des autres documents auxquels la recourante ne prétend pas avoir eu accès, force est de constater qu'ils ne sont ni déterminés, ni d'ailleurs déterminables, le dossier de la cause ne contenant pas d'autres pièces que celles produites par la recourante, à l'exception du préavis dont il est question ci-avant.

2.3.2. En outre, s'il est vrai que la motivation de la décision contestée est discutable, la collaboratrice perd de vue le contexte dans lequel elle a été rendue (évaluations EVALFRI, séance

d'information). Force est en effet de constater qu'elle a pu l'attaquer en toute connaissance de cause. Autrement dit, par les termes "*vous ne répondez pas encore aux exigences pour passer en classe 12 au 1^{er} janvier 2017. Une classification en classe 12 sera possible au 1^{er} janvier 2021*" (cf. décision attaquée), la recourante devait forcément comprendre qu'elle n'avait pas encore acquis l'expérience nécessaire dans sa fonction pour voir son traitement augmenté. Elle ne pouvait pas ignorer que la modification de son traitement lui était refusée pour cette raison. Elle le saisit d'ailleurs clairement dans son mémoire, de sorte qu'aucune annulation de la décision pour défaut de motivation ne saurait entrer en ligne de compte (cf. son mémoire de recours, ch. II c 37).

Ainsi, le grief de la recourante, tiré d'une violation du droit d'être entendu, mal fondé, est rejeté.

3.

3.1. D'après l'art. 87 LPers, le traitement initial est fixé entre le minimum et le maximum de la classe ou d'une des classes attribuées à la fonction, en tenant compte de l'expérience professionnelle du collaborateur ou de la collaboratrice et de son expérience personnelle (al. 1). Toutefois, lorsque le collaborateur ou la collaboratrice n'a pas la formation ou l'expérience répondant aux exigences de la fonction telles qu'elles résultent de la définition de la fonction et du poste de travail, le traitement initial est fixé dans une classe inférieure à la classe ou aux classes attribuées à la fonction. Dès que le collaborateur ou la collaboratrice répond aux exigences précitées, son traitement est fixé à l'intérieur des classes attribuées à la fonction, conformément à l'alinéa 1 (al. 2).

Selon le message, le traitement initial est fixé à l'intérieur de la classe attribuée à la fonction. Si plusieurs classes sont attribuées à la même fonction de référence (par exemple pour les employés d'administration), le traitement initial sera fixé dans la classe la plus basse, à moins que la complexité des tâches à accomplir au poste de travail et le profil du collaborateur ou de la collaboratrice (formation et expérience) ne justifient que l'on fixe d'emblée le salaire à une classe plus élevée. En outre, il est fait mention de l'expérience personnelle du collaborateur ou de la collaboratrice. Le système de la classe inférieure pour les collaborateurs ou collaboratrices qui n'ont pas encore l'expérience ou la formation répondant aux exigences du poste est maintenu. Cette disposition permet de résoudre les cas relativement fréquents où le collaborateur ou la collaboratrice ne peut acquérir la formation requise qu'en cours d'emploi, soit par une filière de formation spécifique, soit par la pratique de la fonction (cf. Message accompagnant le projet de LPers, Bulletin des séances du Grand Conseil, BGC 2001 p. 1008, 1023 (ci-après: message LPers)).

3.2. La question qui se pose ici est de savoir si A. _____ répond ou non aux exigences de la nouvelle fonction de référence des employés de B. _____, à savoir celle de collaboratrice administrative.

Comme indiqué, à titre d'exigences minimales, la CEF impose aux personnes de cette profession de niveau II d'être au bénéfice d'un CFC de commerce, d'avoir les connaissances spécifiques selon le champ d'activité et de pouvoir se prévaloir de plusieurs années d'expérience professionnelle dans le domaine d'activité.

Si le premier critère est indéniablement satisfait par la recourante, les deux suivants méritent d'être discutés. Dans ce contexte, il est précisé que les collaborateurs administratifs de B. _____ ont notamment pour mission d'instruire les dossiers liés à l'assurance-chômage et de rédiger en

fonction les décisions de sanction ou de droit aux prestations des assurés. Ils rendent également des avis de droit (cf. mémoire de la recourante, ch. II c 22/23). Partant, leur activité est très spécifique et dépasse largement les compétences acquises dans le cadre d'un certificat de commerce. Ainsi, il paraît compréhensible, en conformité avec la description de la CEF, que les collaborateurs administratifs de B. _____ soient soumis à une condition d'expérience pour atteindre la classe 12 correspondant à leur fonction de référence.

Considérant cela, c'est dès lors à juste titre que la DEE, sur le préavis du SPO, a fait usage du système de la classe inférieure au sens de l'art. 87 al. 2 LPers, étant précisé qu'il est même possible de fixer le traitement du collaborateur plusieurs classes en dessous de son traitement de référence (cf. version allemande de l'art. 87 al. 2, 2^{ème} phr. LPers: *so wird das Anfangsgehalt unterhalb der der Funktion zugeordneten Klassen festgesetzt*).

3.3. S'agissant de la recourante en particulier, il sied de constater qu'elle a été employée par l'Etat de Fribourg durant six ans avant d'entamer son activité actuelle. En plus de son certificat de commerce, elle se prévaut d'un certificat de l'Human resources swiss examens d'assistante en gestion du personnel et indique qu'elle effectue une formation supplémentaire pour obtenir le diplôme de secrétaire juridique auprès de la société des employés de commerce à Fribourg.

Contrairement à ce qu'elle soutient, son expérience professionnelle passée a manifestement été prise en compte lors de sa prise de fonction à B. _____. Engagée comme employée d'administration, son traitement initial a été fixé en classe 10 palier 5, en lieu et place d'un traitement en classe 8. Dans les circonstances du cas d'espèce, elle ne peut pas s'en prévaloir une seconde fois dans le cadre de la modification de sa fonction de référence, en particulier quand l'on sait que le collaborateur administratif de B. _____ doit avoir des connaissances relatives aux lois et procédures de l'assurance-chômage, ce que la recourante n'a jamais appliqué dans son ancien poste auprès des Hautes écoles. En ce sens, la constatation inexacte ou incomplète des faits invoquée par la recourante n'est pas établie, son expérience professionnelle n'étant au jour de la décision attaquée pas suffisante. S'agissant des autres formations qu'elle a suivies, elles ne font pas partie des prérequis minimaux du collaborateur administratif (cf. description CEF) et ne peuvent dès lors avoir une influence sur son traitement, à tout le moins sur sa classe (cf. *a contrario* arrêt TC FR 601 2016 240 du 31 mars 2017 consid. 4b, dans lequel il est indiqué que l'attestation intercantonale obtenue par les huissiers est une exigence minimale selon la description de la CEF).

3.4. La décision attaquée prévoit qu'elle pourra prétendre à la classe de référence de sa fonction au 1^{er} janvier 2021, soit dans un délai de quatre ans à compter de son engagement au sein de B. _____. Au moment où la décision attaquée est rendue, étant donné qu'elle a déjà effectué une année de service, ce délai est ramené à trois ans.

Compte tenu des circonstances du cas et surtout de la spécificité de la fonction de collaborateur administratif au sein de B. _____, cette durée imposée à la recourante pour obtenir le traitement de sa classe de référence ne paraît pas abusif, ni contraire à la loi. Il est conforme à l'art. 87 al. 2 LPers et se justifie aisément par la spécificité des responsabilités confiées aux collaborateurs administratifs du service en question.

Enfin, le cas ne présente aucune violation de l'égalité de traitement, des situations différentes appelant des solutions différentes, notamment quant à l'expérience de chacun des collaborateurs. La décision attaquée repose sur des motifs objectifs et n'implique pas un résultat arbitraire. En

outre, le fait que l'autorité d'engagement consente à bien plaisir à octroyer à la recourante son augmentation annuelle ne change rien au fait que l'intéressée soit soumise au système de la classe inférieure. Quant à sa reconnaissance officielle en tant qu'agent des collectivités publiques, il faut rappeler qu'elle a eu lieu fin 2017, alors qu'elle n'était pas encore soumise audit système, de sorte que l'intéressée ne peut en tirer aucun argument.

Les autres griefs de la recourante, non pertinents, sont ainsi également rejetés.

4.

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours est rejeté. Compte tenu des difficultés à évaluer la valeur litigieuse du présent cas, il est renoncé au prélèvement de frais judiciaires au sens de l'art. 134a al. 2 CPJA.

la Cour arrête:

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision de la Direction de l'économie et de l'emploi du 19 janvier 2018 est confirmée.

II. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

IV. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lucerne, dans les 30 jours dès sa notification.

Fribourg, le 28 novembre 2018/smo

La Présidente:

La Greffière: