

Tribunal fédéral – 8C_506/2015

destiné à la publication
1^{ère} Cour de droit social
Arrêt du 22 mars 2016 (f)

Résumé et analyse

Proposition de citation :

Ursula Marti, La qualification des rapports de travail du personnel d'une entité de droit privé exerçant des tâches publiques ; analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_506/2015, Newsletter DroitDuTravail.ch mai 2016

Newsletter mai 2016

Droit applicable (privé ou public) au personnel engagé par une personne morale de droit privé exerçant une tâche publique

Art. 5 Cst. NE ; 9 Cst.



La qualification des rapports de travail du personnel d'une entité de droit privé exerçant des tâches publiques ; analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_506/2015

Ursula Marti, Docteure en droit, avocate, juriste à l'Office du personnel de l'Etat de Genève

I. Objet de l'arrêt

L'arrêt porte sur la qualification des rapports de travail du directeur d'une entité de droit privé exerçant des tâches publiques, engagé par un contrat de droit privé.

II. Résumé de l'arrêt

A. Les faits

Depuis 2003, A. travaille dans le centre C. appartenant à la fondation B., qui est elle-même membre de l'Association neuchâteloise des Maisons pour Enfants, Adolescents et Adultes (ANIMEA). Il a été engagé par un contrat de travail de droit privé soumis aux art. 319 ss CO. En 2009, il est devenu directeur du centre C. et a alors été colloqué en classe 13, échelon 12 (son traitement se trouve actuellement en classe 13, échelon 18). Par la suite, l'ANIMEA a signé une convention collective de travail entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Les employé-e-s des institutions membres de l'ANIMEA sont soumises à cette convention, à l'exception des membres du collège de direction, dont A. notamment. A partir du 1^{er} juillet 2013, un nouveau directeur a été engagé au centre D., qui appartient également à la fondation B. Dès son entrée en fonction, ce directeur a été colloqué en classe 13, échelon 28.

A. s'est plaint auprès de la fondation d'une inégalité de traitement, en raison du fait que le nouveau directeur du centre D. a été colloqué à un échelon plus élevé. La fondation a refusé de modifier le traitement d'A.

Par la suite, ce dernier a ouvert une action devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel en lui demandant de constater la discrimination salariale par rapport au directeur nouvellement engagé au centre D. La Cour de droit public a

déclaré la demande irrecevable, considérant que le litige relevait du droit privé et qu'en conséquence elle n'était pas compétente pour en connaître.

Par un recours en matière de droit public, A. a saisi le Tribunal fédéral, qui doit déterminer si les rapports de travail entre la fondation et A. relèvent du droit public ou du droit privé.

B. Le droit

Le Tribunal fédéral constate que dans le cas d'espèce, l'examen de la recevabilité du recours suppose de résoudre une question qui se recoupe avec le fond du litige. Le Tribunal fédéral rappelle que dans un tel cas de figure, il suffit au recourant de rendre vraisemblable la réalisation des conditions fondant la compétence du Tribunal fédéral (c. 2.1).

Le Tribunal fédéral relève que les premiers juges ont estimé qu'il n'était pas exclu que des rapports de travail avec une personne morale de droit privé puissent relever du droit public lorsque l'employeur avait pour mandat d'exécuter des tâches d'intérêt public. Tel ne serait toutefois pas le cas quand l'employeur accomplit seulement des tâches d'utilité publique, c'est-à-dire des tâches d'intérêt général en faveur de la collectivité (par exemple une fondation privée s'occupant d'établissements pour personnes âgées). Dans le cas particulier, les premiers juges ont retenu que la fondation B. était une fondation de droit privé soumise aux art. 80 ss CC et qui avait pour but la promotion de la prévention, des traitements et de la réduction des risques dans le domaine des addictions et la création et la gestion de centres d'information, de consultation et de traitement. La convention collective de travail, à laquelle était soumise l'ANIMEA et, partant la fondation B., contenait de nombreux renvois aux dispositions du Code des obligations, mais aucune référence au droit public. De plus, elle soumettait les litiges entre employeur et employé-e-s résultant du contrat de travail aux juridictions civiles ordinaires. Par ailleurs, les juges ont mentionné que le traitement initial du personnel était fixé par l'employeur, sous réserve de l'aval de l'entité cantonale compétente. La juridiction cantonale a retenu également que les employé-e-s de la fondation étaient clairement soumis au droit privé et qu'il en était de même des directeurs de l'institution, dans la mesure où ils étaient liés à la fondation par un contrat de travail de droit privé et qu'aucune disposition légale ne les soumettait au statut de la fonction publique (c. 3). Par ailleurs, les premiers juges ont retenu au moins implicitement que le centre C. était une institution d'utilité publique (c. 4.3).

Se fondant sur la distinction opérée par la juridiction cantonale, le recourant a fait valoir que le centre C. accomplissait une tâche d'intérêt public et non pas seulement une activité d'utilité publique. A ce titre, il a invoqué l'art. 5 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (RSN 101 ; « Cst. NE »), qui confère à l'Etat la tâche d'assurer la promotion et la sauvegarde de la santé (let. e). Il s'est également prévalu de l'art. 50 de la Loi de santé du 6 février 1995 (RSN 800.1 ; « LS »), lequel prescrit à l'Etat d'organiser la lutte contre l'alcoolisme et les autres toxicomanies. De plus, il a relevé que le centre C. accomplissait aujourd'hui des tâches qui étaient auparavant dévolues à un service de l'Etat. Par ailleurs, il a souligné que l'Etat exerçait un contrôle sur les conditions d'engagement, notamment le traitement, des directeurs des institutions faisant partie de la fondation B. (c. 5.1.)

Le Tribunal fédéral rappelle que la Constitution fédérale ne règle pas la nature juridique des rapports de travail des employé-e-s des collectivités publiques. Les motifs qui plaident en

faveur du rapport de droit public résident notamment dans la nature particulière de l'Etat et des tâches exercées par son personnel, les contraintes constitutionnelles qui pèsent sur l'Etat employeur, ainsi que l'absence de besoin d'un recours au droit privé. Le Tribunal fédéral n'exclut pas *a priori* la possibilité pour les collectivités publiques de soumettre au droit privé, sous certaines conditions toutefois, les rapports de travail avec leurs employé-e-s. La qualification juridique utilisée par les parties n'est pas déterminante pour déterminer si un rapport juridique relève du droit privé ou du droit public. C'est le contenu réel du rapport de droit qui est décisif. Si une autorité est partie audit rapport de droit, le droit public est présumé applicable. Cependant, si une tâche étatique est transférée à une personne morale de droit privé, celle-ci reste régie par le droit privé, et ce même, qu'elle exercerait des tâches publiques. Par conséquent, son personnel est régi par le droit privé. Tel est également le cas, si une tâche étatique est transférée à une entité de droit privé créée dans ce but (c. 5.2).

Dans le cas particulier, le Tribunal fédéral constate que le recourant a été engagé sur la base d'un contrat de travail soumis au droit privé. Il considère qu'il n'existe pas de raison de requalifier ce contrat en une relation de droit public, dès lors que le droit privé s'applique aux employés d'une personne morale soumise au droit privé, même si cette dernière accomplit des tâches de droit public. Le fait qu'une entité étatique exerce un droit de regard sur le traitement des employé-e-s n'est pas déterminant, vu que cela découle des contraintes imposées à la fondation du fait de son subventionnement. C'est bien la fondation qui engage les membres du collège de direction et verse leur traitement et non l'Etat, même si la fondation reçoit des subventions publiques et si l'Etat confirme l'engagement, cela seulement dans le but de reconnaître les charges dans le contexte de la subvention. Ainsi, la distinction opérée par la juridiction cantonale, de savoir si la fondation exerce une tâche d'utilité publique ou d'intérêt public n'est pas déterminante.

Le Tribunal fédéral conclut que la juridiction cantonale n'est pas tombée dans l'arbitraire en retenant que le recourant était soumis à une relation de travail de droit privé. Ainsi, il rejette le recours.

III. Analyse

Dans un premier temps, se référant à sa jurisprudence en la matière¹, le Tribunal fédéral constate que la Constitution fédérale ne règle pas la nature juridique des rapports de travail des employé-e-s des collectivités publiques. Dans certaines situations, il existe le besoin de soumettre la relation de travail au droit privé et par conséquent il n'existe pas d'exclusion générale du recours au droit privé pour régler les rapports de travail du personnel étatique². Ainsi, en tenant compte de certaines conditions, le Tribunal fédéral n'exclut pas la possibilité pour les collectivités publiques de soumettre la relation de travail de certaines collaboratrices et certains collaborateurs au droit privé.

Le Tribunal fédéral rappelle également que la qualification juridique utilisée par les parties n'est pas déterminante ; ce qui est décisif, c'est le contenu réel du rapport de travail. Toutefois, si une tâche étatique est transférée à une personne morale de droit privé, le droit

¹ Arrêt du Tribunal fédéral 8C_227/2014 du février 2015, consid. 4.2.1

² Voir récemment VALÉRIE DÉFAGO GAUDIN, Les obstacles à la privatisation de la fonction publique, in Convergences et divergences entre le droit de la fonction publique et le droit privé du travail, Neuchâtel 2016 à paraître.

régissant son personnel ne peut être que le droit privé. Le droit applicable au personnel demeure le droit privé alors même qu'une tâche étatique est transférée à une entité de droit privé spécialement créée dans ce but. Par ailleurs, dans le cas particulier, le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'était pas déterminant que les employé-e-s de la fondation exercent une tâche d'utilité publique ou d'intérêt public³.

Cette analyse, qui est par ailleurs inspirée de la solution proposée par la doctrine⁴, permet de conclure que lorsqu'un employeur, bien que chargé d'accomplir une tâche publique, est une entité privée et non publique, le personnel ne peut qu'être régi par le droit privé.

Autre est la question de savoir, et celle-ci reste ouverte, si l'employeur privé, en l'occurrence la fondation B., est tenu par les droits fondamentaux envers ses employé-e-s, à savoir par le principe d'égalité de traitement, notamment concernant la fixation des salaires des directeurs des différents centres, car chargés de l'exécution des tâches d'intérêt public. Selon la doctrine, l'employeur privé chargé de l'exécution de tâches publiques est tenu au respect des droits fondamentaux dans l'exécution de sa tâche envers les destinataires ou bénéficiaires de celle-ci, mais il ne l'est pas envers ses employé-e-s⁵. Toutefois la doctrine réserve le cas où une entité entièrement contrôlée par l'Etat et n'exerçant que des tâches publiques est nominalement qualifiée d'entité privée, alors qu'elle constitue de fait une entité décentralisée de l'administration⁶. Le cas d'associations ou fondations de droit privé, dépendant entièrement d'un financement étatique et se consacrant exclusivement à des tâches d'enseignement ou d'éducation sous la direction de fait d'une collectivité est cité comme exemple.

Il ne ressort pas clairement du présent arrêt, si, en l'occurrence, la fondation, respectivement le centre C., doit être considérée comme une entité décentralisée de l'administration cantonale. Le recourant a prétendu que le centre C. accomplit des tâches qui étaient auparavant dévolues à un service de l'Etat, à savoir le Service médico-social. De plus, le centre est certes subventionné par l'Etat, mais il ne ressort pas de l'état de fait s'il dépend entièrement d'un financement étatique. En tout état de cause, ces questions n'avaient pas à être examinées par le Tribunal fédéral dans cette affaire puisque celui-ci avait uniquement à trancher la question de la requalification du contrat. En confirmant que la relation relevait du droit privé, le Tribunal fédéral a renvoyé le recourant à agir devant les juridictions civiles. Savoir si un employeur de droit privé est tenu par les droits fondamentaux dans la mise en œuvre des contrats de travail le liant à son personnel relève, partant, de la compétence desdites juridictions.

Ainsi, le présent arrêt ne permet pas déterminer si ou sous quelles conditions une entité privée chargée d'accomplir une tâche publique, doit respecter les droits fondamentaux lorsqu'elle gère son personnel.

³ On note également que le Tribunal fédéral ne s'aventure pas à distinguer entre tâche d'utilité ou d'intérêt public.

⁴ Cf. consid. 5.2 de l'arrêt 8C_506/2015, avec notamment référence à THIERRY TANQUEREL, Droit public et droit privé : unité et diversité du statut de la fonction publique, in : Tanquerel/Bellanger (éd.), Les réformes de la fonction publique, 2012, p. 51.

⁵ TANQUEREL (2012), p. 60.

⁶ TANQUEREL (2012), p. 61.