

C'est sans arbitraire et sans violer le droit d'être entendu que l'instance cantonale a jugé que le recourant, qui se chargeait lui-même de transmettre ses décomptes horaires à sa supérieure, l'un en tant que surveillant, l'autre en tant qu'aide-bibliothécaire, était parfaitement conscient de la **différence à opérer entre les deux fonctions**, aussi bien sur le plan salarial qu'en lien avec les tâches accomplies.

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Juge président, Chaix et Merz.

Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

A.,
représenté par Me Jennifer Tapia, avocate,
recourant,

contre

Université B.,
intimée.

Objet

Droit de la fonction publique,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg, le Cour administrative, du 5 décembre 2025 (601 2025 52).

Faits :

A.

Par contrats successifs d'engagement à l'heure, conclus séparément et à des dates différentes pour des périodes déterminées, A. a été engagé par l'Université B. en qualité de secrétaire-bibliothécaire (du 1er janvier 2014 au 31 janvier 2017), de surveillant de bibliothèque (du 1er février 2014 au 14 août 2024) et d'aide-bibliothécaire (du 1er février 2017 au 14 août 2024) au sein de la Bibliothèque xxx.

Pour la fonction de surveillant de bibliothèque, A. se trouvait sous le régime de la directive du 3 décembre 2013 du Service du personnel fixant le tarif de la rémunération à l'heure pour l'exécution des travaux d'appoint (ci-après: directive de 2013) et était rétribué au tarif horaire brut unique FTAO1 de l'annexe de la directive, correspondant à 17.55 francs puis, à partir du 1er octobre 2018, à 17.65 francs.

En tant qu'aide-bibliothécaire, le prénommé a d'abord été colloqué en classe 8, conformément à l'arrêté cantonal du 19 novembre 1980 concernant la classification des fonctions du personnel de l'État (RSF 122.72.21), désormais abrogé et remplacé depuis le 1er janvier 2023 par l'ordonnance cantonale du 29 novembre 2022 relative à la classification des fonctions du personnel de l'État (ordonnance du 29 novembre 2022; RSF 122.72.21). Puis, sur la base d'un nouveau contrat à compter du 15 octobre 2017, il a bénéficié de la classe 6, en application de ladite ordonnance. Dès 2023, plusieurs discussions entre l'Université et le Syndicat suisse des services publics ont eu lieu

au sujet du traitement des surveillants de bibliothèque, ces derniers défendant que, bien qu'ils aient été engagés pour exercer cette fonction, ils réalisaient des tâches bibliothéconomiques correspondant à celles d'aide-bibliothécaire.

Le 16 janvier 2024, à la suite de ces discussions, l'Université a édicté de nouvelles directives d'engagement pour le personnel d'appoint dans les bibliothèques (ci-après: les directives du 16 janvier 2024). Dans ce cadre, elle a notamment précisé que la fonction de surveillant devait en principe être utilisée quand le service du prêt était fermé et que si tel n'était pas le cas, le personnel surveillant ne devait en tous les cas pas être appelé à effectuer des tâches bibliothéconomiques. Le contraire valait pour la fonction d'aide-bibliothécaire. L'Université a confirmé pour le reste la classification des deux fonctions, pour celle de surveillant selon la directive de 2013, et, pour celle d'aide-bibliothécaire selon l'ordonnance du 29 novembre 2022.

B.

Par courrier du 10 juillet 2024, A. a requis un rétroactif de traitement depuis 2019 à hauteur de 15'643.10 francs bruts. En substance, il a fait valoir qu'il effectuait des tâches de nature bibliothéconomique (notamment le classement, le prêt, l'information aux usagers, le service général de la bibliothèque et l'appui du personnel de la bibliothèque). Il considérait que ces tâches s'apparentaient davantage à la fonction d'aide-bibliothécaire et qu'il aurait dès lors dû bénéficier de la classification de l'État y afférente, au tarif minimum de 25.80 francs bruts par heure.

Invité à se déterminer sur le projet de décision de rejet qui lui a été soumis par l'Université, le collaborateur a fait valoir, par courriel du 20 février 2025, qu'il semblait important qu'il soit entendu au sujet des tâches qu'il accomplissait réellement et a requis à ce titre que ses déclarations soient confrontées à celles des responsables de bibliothèque.

Par décision du 6 mars 2025, l'Université a rejeté la demande de A.. En substance, elle a exposé que, s'il était difficile de retracer clairement la répartition des tâches effectuées sur l'ensemble de la période, il n'était pas contestable que le collaborateur avait réparti son activité entre les tâches de surveillant et d'aide-bibliothécaire, conformément à ses engagements conjoints et successifs dans les deux fonctions, et avait été rétribué comme tel; il était erroné de prétendre qu'il avait effectué uniquement des tâches d'aide-bibliothécaire. À cet égard, l'Université a retenu en particulier que l'intéressé avait oeuvré en tant que surveillant à raison de 180.5 heures en 2019, 350 heures en 2020, 378 heures en 2021, 400 heures en 2022, 437 heures en 2023 et 0 heure en 2024, pour un total de 1'745.5 heures; en qualité d'aide-bibliothécaire, il avait effectué 114 heures en 2019, 321.25 heures en 2020, 162.5 heures en 2021, 147 heures en 2022, 147.5 heures en 2023 et 335 heures en 2024, soit un total de 1'227.25 heures.

Par arrêt du 5 décembre 2025, la le Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté dans la mesure de sa recevabilité le recours formé par A. contre la décision du 6 mars 2025.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public et du recours constitutionnel subsidiaire, A. demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 5 décembre 2025 et de constater que "les tâches supplémentaires de nature bibliothéconomique attribuées [...] lors de son activité en qualité de surveillant nécessitent des compétences spécifiques allant bien au-delà de ce qui peut être toléré comme travail supplémentaire pour des travaux d'appoint". Il requiert que les heures réalisées à titre de surveillant entre 2019 et 2024 soient rémunérées conformément aux règles sur la classification des fonctions de l'État de Fribourg. Il conclut subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle instruction et décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal cantonal et l'Université concluent au rejet du recours et renvoient aux considérants de l'arrêt attaqué. Le recourant réplique.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué concerne des rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Dans la mesure où la contestation au fond porte sur le paiement des heures travaillées en qualité de surveillant de bibliothèque durant les années 2019 à 2024 selon la classification attribuée au poste d'aide-bibliothécaire, il s'agit d'une contestation de nature pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération (cf. arrêt 1C_464/2023 du 14 février 2024 consid. 1). La valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 francs ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et 85 al. 1 let. b LTF).

En tant que destinataire de la décision attaquée et partie à la procédure cantonale, le recourant bénéficie par ailleurs de la qualité pour recourir. Interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF), sous réserve d'une motivation suffisante des griefs, contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par l'autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable. Dès lors que cette voie de droit est ouverte, le recours constitutionnel subsidiaire formé simultanément par le recourant est irrecevable.

2.

Sur le fond, le recourant ne conteste pas que les directives du 16 janvier 2024 ont uniquement pour but de clarifier les deux profils (surveillant et aide-bibliothécaire) et les conditions d'engagement y afférentes. Il ne prétend pas en tirer un quelconque droit. En revanche, il fait valoir que les tâches d'ordre bibliothéconomique réalisées durant son temps de travail comme surveillant relèveraient de travaux d'appoint nécessitant des compétences spécifiques et devraient dès lors être rémunérées conformément aux règles sur la classification des fonctions au regard de l'art. 7 de la directive de 2013. La question litigieuse est ainsi de savoir si c'est exclusivement le tarif d'aide-bibliothécaire qui aurait dû être appliqué au recourant, au vu des tâches qu'il prétend avoir accomplies depuis 2019. Le recourant soutient que l'arrêt attaqué serait entaché d'arbitraire (art. 9 Cst.). Il se plaint aussi à cet égard d'une violation de son droit à obtenir une décision motivée (art. 29 al. 2 Cst.).

2.1. Aux termes de l'art. 3 al. 4 de la loi fribourgeoise du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'État (LPers; RSF 122.70.1), les personnes dont la nature de l'activité détermine un traitement à l'heure, ou qui sont engagées pour de courtes périodes, sont soumises, si nécessaire, à des prescriptions dérogatoires. L'art. 10 du règlement fribourgeois du 17 décembre 2002 du personnel de l'État (RPers; RSF 122.70.11) prévoit que la compétence d'édicter des directives de gestion du personnel appartient au Service du personnel et d'organisation (SPO). Toutefois, les entités de gestion peuvent édicter des directives de gestion concernant le personnel qu'elles sont appelées à gérer, sous réserve du préavis du SPO et de l'approbation de la Direction ou de l'établissement.

Sur cette base, le SPO a adopté la directive du 3 décembre 2013 fixant le tarif de la rémunération à l'heure pour l'exécution de travaux d'appoint. Son art. 1 prévoit qu'elle s'applique aux jeunes ainsi qu'aux collaborateurs et collaboratrices qui accomplissent pendant les vacances scolaires ou parallèlement à leurs études des travaux rémunérés à l'heure ne nécessitant aucune formation professionnelle.

Sont principalement considérés comme des activités couvertes par la directive: les travaux de nettoyage (art. 4 let. a), les travaux d'intendance (art. 4 let. b), les travaux administratifs simples (art. 4 let. c) et les travaux de surveillance avec ou sans tâches supplémentaires (art. 4 let. d).

D'après l'art. 6 al. 1 de la directive de 2013, la rémunération est fixée à l'heure, selon le tarif horaire brut figurant en annexe. Selon cette annexe, le tarif horaire brut pour une surveillance simple est de 17.65 francs.

L'art. 7 de la directive de 2013 prévoit enfin que lorsque l'exécution des travaux d'appoint nécessite des compétences spécifiques, la rémunération n'est pas fixée selon le tarif horaire mentionné à l'art. 6 mais conformément aux règles sur la classification des fonctions (al. 1). Dans les situations mentionnées à l'al. 1, les autorités d'engagement fixent la classification, sur préavis du SPO ou de l'entité de gestion (al. 2).

2.2. Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible ([ATF 150 I 50](#) consid. 3.2.7). Le grief d'application arbitraire du droit cantonal est soumis aux exigences de motivation qualifiées définies à l'art. 106 al. 2 LTF ([ATF 142 II 369](#) consid. 2.1).

2.3. Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Cette exigence est également exprimée à l'art. 112 al. 1 let. b LTF. Pour y répondre, l'autorité doit mentionner, 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 ([ATF 148 III 30](#) consid. 3.1 et les arrêts cités). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre ([ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF ([ATF 146 I 62](#) consid. 3).

2.4. En l'espèce, l'autorité précédente a relevé que les décomptes d'heures mensuels pour les années 2019 à 2024, étaient transmis par le recourant directement à sa supérieure hiérarchique pour validation; pour chaque mois, excepté pour celui de septembre 2022, il existait ainsi deux documents recto-verso portant le nom du recourant et dénombrant les heures effectuées en qualité de surveillant et celles effectuées en tant qu'aide-bibliothécaire; le verso détaillait les heures journalières effectuées avec la date correspondante, le recto présentant le résultat total du mois, avec visa de la supérieure de l'intéressé. La cour cantonale a constaté que les heures mensuelles visées, en qualité de surveillant et en qualité d'aide-bibliothécaire, avaient été reportées à l'identique sur les fiches de paie mensuelles du recourant aussi transmises par l'autorité pour toute la période considérée, y compris pour le mois de septembre 2022. Le Tribunal cantonal en a déduit que ces heures avaient été dûment payées et que le temps consacré à chaque fonction figurant dans la décision attaquée était correct, même si arrondi pour certaines années.

Pour le Tribunal cantonal, il découlait de ce qui précède que le recourant, qui se chargeait lui-même de transmettre ses décomptes horaires à sa supérieure, l'un en tant que surveillant, l'autre en tant qu'aide-bibliothécaire, était parfaitement conscient de la différence à opérer entre les deux fonctions, aussi bien sur le plan salarial qu'en lien avec les tâches accomplies; on pouvait en inférer que c'était lui-même qui les remplissait avant de les transmettre pour validation à sa supérieure; de surcroît, le recourant n'avait pas contesté les fiches de paie qui s'en étaient suivies; dans ces conditions, il ne pouvait aujourd'hui valablement les remettre en cause, sauf à faire preuve de mauvaise foi.

Pour la cour cantonale, peu importait à cet égard que le cahier des charges de surveillant comprenait quelques tâches bibliothéconomiques, notamment s'agissant du service de prêt ou que la bibliothèque ne fonctionnait pas en mode de salle d'étude uniquement. Les juges cantonaux ont ajouté qu'aucun élément tangible, en particulier les rapports de la Bibliothèque produits par le recourant, ne permettaient de modifier ce constat ni d'établir concrètement que les décomptes qui avaient servi de base au paiement de son salaire ne reflétaient pas de manière correcte la distinction à faire entre les heures dévolues à sa fonction de surveillant et celles durant lesquelles il avait travaillé comme aide-bibliothécaire; dans la mesure où le recourant entendait déduire un droit de faits demeurés non établis, il lui appartenait de supporter le fardeau de la preuve.

2.5. Le recourant reproche à la cour cantonale de ne pas avoir tranché la question de savoir si les tâches supplémentaires attribuées à un surveillant demeuraient dans le cadre des travaux d'appoint usuels au sens de l'art. 4 let. d de la directive de 2013 ou s'ils relevaient de travaux d'appoint nécessitant des compétences spécifiques au sens de l'art. 7 de ladite directive. Il lui fait grief de s'être limitée à considérer que le recourant n'avait pas fait état d'éléments tangibles permettant d'établir concrètement que les décomptes qui avaient servi de base à sa rémunération ne reflétaient pas de manière correcte la distinction entre les heures dévolues à sa fonction de surveillant et celles travaillées comme aide-bibliothécaire. En d'autres termes, il reproche à la cour cantonale d'avoir considéré qu'à mesure qu'il était parfaitement conscient de la différence à opérer entre les deux fonctions aussi bien sur le plan salarial qu'en lien avec les tâches accomplies, il était de mauvaise foi de contester les décomptes ayant servi de base au paiement de son salaire.

2.5.1. Le recourant prétend d'abord ne pas avoir la compétence d'établir la planification horaire de son travail de surveillant ou d'aide-bibliothécaire; ainsi il ne pouvait pas unilatéralement choisir quelle fonction il exercerait lors de son activité du jour, cette compétence incombant à la Cheffe d'unité. Le recourant ne conteste cependant pas avoir lui-même rempli les décomptes horaires en distinguant son activité de surveillant de celle d'aide-bibliothécaire, pour chaque jour et pour chacun des mois travaillés; ces décomptes ont ensuite été validés par sa responsable et les fiches de paie ont été établies en conséquence. Il s'agit d'un contexte particulier dans lequel le recourant a travaillé dans la même entité dans deux fonctions différentes (surveillant et aide-bibliothécaire) sous les ordres de la même responsable, en étant au bénéfice de contrats de travail différents avec des salaires horaires correspondants à chacune des tâches réalisées. Dans ces circonstances, le Tribunal cantonal n'a pas fait preuve d'arbitraire en retenant que le recourant était ainsi pleinement conscient des tâches qu'il effectuait dans chacune de ses fonctions et comment il devait les comptabiliser. En arrivant à la conclusion que dans ces conditions particulières le recourant ne pouvait pas valablement remettre en cause ces décomptes horaires et ces fiches de paie aujourd'hui, la cour cantonale n'a, quoi qu'en dise le recourant, pas violé le droit fédéral ni constaté ou apprécié les faits de manière insoutenable.

2.5.2. Le recourant soutient ensuite que les rapports de la Bibliothèque de 2022 et 2023 - qu'il a produits - permettraient d'établir que dans le cadre de son activité de surveillant il avait dû suivre une formation spécifique de trois heures (après avoir visionné durant une heure les vidéos introductives) en lien avec le service de prêt. Il fait grief à la cour cantonale de ne pas avoir pris en compte ces rapports, ce qui l'aurait forcée à constater que le personnel d'appoint engagé comme surveillant était investi de tâches allant bien au-delà des travaux simples ne nécessitant pas de formation.

Le recourant ne peut être suivi. En effet, le fait qu'il a suivi trois heures individuelles de formation s'agissant du service de prêt entre bibliothèques SLSP (Swiss Library Service Platform) - qui ressort du rapport de 2022 - pouvait s'inscrire dans le cadre de ses fonctions d'aide-bibliothécaire ou dans le cadre des tâches supplémentaires en lien avec les travaux de surveillance. Les pièces produites ne permettent ainsi pas de prouver que toutes les tâches effectuées par le recourant dans le cadre de toutes ses heures travaillées en tant que surveillant relèveraient de travaux d'appoint nécessitant des compétences spécifiques au sens de l'art. 7 de la directive de 2013. Cela se justifie d'autant plus que les travaux de surveillance au sens de l'art. 4 let. d de ladite directive peuvent inclure des tâches supplémentaires. La cour cantonale n'a par conséquent pas apprécié les preuves de manière arbitraire en retenant que les rapports de la Bibliothèque ne permettaient pas d'établir concrètement que les décomptes qui avaient servi de base au paiement de son salaire ne reflétaient pas de manière correcte la distinction à faire entre les heures dévolues à la fonction de surveillant et celles durant lesquelles il avait travaillé comme aide-bibliothécaire.

2.5.3. Le recourant fait encore grief à l'autorité précédente d'avoir fait preuve "d'une témérité

certaine" en blâmant le recourant quant à sa parfaite conscience de la différence à opérer entre ses deux fonctions aussi bien sur le plan salarial qu'en lien avec les tâches accomplies. Il relève que tant le cahier des charges de surveillant que celui d'aide-bibliothécaire prévoient des attributions bibliothéconomiques (dont celles relatives au prêt et à l'information des utilisateurs). Il prétend que les tâches bibliothéconomiques ressortant du cahier des charges de surveillant étaient effectivement exécutées à chaque fois qu'il travaillait comme tel. Cette seule assertion ne suffit cependant pas à démontrer que la cour cantonale aurait fait preuve d'arbitraire en jugeant que le recourant n'apportait pas la preuve que ces travaux sortaient du cadre des tâches supplémentaires pouvant être attachées à des travaux d'appoint.

2.6. Par conséquent, le Tribunal cantonal n'a pas fait preuve d'arbitraire dans l'application de l'art. 7 de la directive de 2013, ni violé le droit d'être entendu du recourant en confirmant le rejet de la demande de rétroactif de traitement pour les années 2019 à 2024.

3.

Il s'ensuit que le recours est rejeté.

Les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est rejeté.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge du recourant.

4.

Le présent arrêt est communiqué à la mandataire du recourant, à l'intimée et au Tribunal cantonal de l'État de Fribourg (le Cour administrative).

Lausanne, le 31 août 2026

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président : Kneubühler

La Greffière : Tornay Schaller