

# NE\_GERICHTE CDP.2014.273 vom 2. September 2015

NE Tribunal cantonal, 2015-09-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2014.273](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2014.273)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2014.273 du 2 septembre 2015

IT: NE\_GERICHTE CDP.2014.273 del 2 settembre 2015

## Erwägungen

### E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

### E. 2

a) A l'instar de la majorité des communes neuchâteloises, la Commune de C. soumet, en vertu de l'article 7.1 de son règlement général, ses relations juridiques avec ses fonctionnaires communaux à la loi cantonale sur le statut de la fonction publique ( LSt ) et à son règlement d'application communal. b) A la suite de la modification de la loi sur le statut, par la loi du

### E. 5

novembre 2008 (FO 2008, no 52) et conformément à la jurisprudence antérieure du Tribunal administratif (ATA non publié du 17.06.1997 [TA.140/97] et ATA non publié du 25.08.2008 [TA.2008.224]), les décisions frappant les fonctionnaires d'un blâme ou d'un déplacement sont susceptibles d'un recours au Tribunal administratif (art. 82 al. 3LSt), l'avertissement préalable (art. 46LSt) restant pour sa part soumis au recours hiérarchique lorsqu'il concerne des fonctionnaires cantonaux (art. 82LSt). S'agissant des fonctionnaires communaux, la jurisprudence du Tribunal administratif, puis de la Cour de droit public, a par ailleurs toujours considéré que le droit cantonal ne laissait pas place à un recours intermédiaire et que le recours direct auprès de l'unique autorité cantonale judiciaire administrative était seul ouvert (arrêt du TA du 28.12.2010 [TA.2010.68]).

3.a) Conformément à l'article 15LSt, les titulaires de fonctions publiques doivent se montrer dignes de la confiance que leur situation officielle exige (al. 1). Ils accomplissent leurs tâches avec engagement, fidélité, honnêteté et impartialité, dans le respect des instructions reçues (al. 2).

b) Au regard du droit des fonctionnaires neuchâtelois, et plus particulièrement de l'article 45 al. 1LSt, si des raisons d'inaptitude, de prestations insuffisantes, de manquements graves ou répétés aux devoirs de service ou d'autres raisons graves ne permettent plus la poursuite des rapports de service, l'autorité qui a nommé peut ordonner le renvoi d'un titulaire de fonction publique. Toutefois, lorsque les faits reprochés au titulaire de fonction publique dépendent de sa volonté ou lorsque les exigences de la fonction ne sont pas remplies à satisfaction, le chef de service ou la direction d'établissement (art. 80LSt) doit en avertir par écrit l'intéressé après l'avoir entendu et lui fixer un délai raisonnable pour s'améliorer, en lui suggérant autant que possible certains moyens pour y parvenir (art. 46 al. 1LSt). A défaut d'amélioration constatée dans le délai imparti, le chef de service transmet le dossier à l'autorité de nomination avec ses observations (art. 46 al. 2LSt). Avant de prendre sa décision, l'autorité de nomination entend l'intéressé en lui indiquant les faits ou omissions qui lui sont reprochés, ainsi que les moyens de défense dont il dispose, en particulier son

droit de consulter le dossier et de se faire assister d'un mandataire (art. 47LSt). Si l'autorité de nomination estime que la violation des obligations de service ou le comportement permettent la poursuite des rapports de service, elle peut renoncer à toute mesure ou prononcer un blâme assorti le cas échéant d'une menace de cessation des rapports de service (art. 48 al. 1LSt). Sinon l'autorité de nomination prononce le renvoi du titulaire de fonction publique et lui notifie la décision moyennant un préavis de trois mois pour la fin d'un mois (art. 48 al. 2LSt).

c) L'avertissement préalable au sens de l'article 46LStne constitue pas en lui-même une sanction disciplinaire; il s'agit en principe d'une étape obligatoire avant le blâme ou avant la résiliation des rapports de service, lorsque les faits qui sont reprochés au titulaire de la fonction publique dépendent de sa volonté et qu'ils ne sont pas graves au point d'envisager d'emblée une sanction disciplinaire (ATF125 I 122cons. 2 in fine;RJN 2004, p. 125). Selon la jurisprudence, le but de l'avertissement est d'amender si possible le fonctionnaire (arrêt du TF du 09.10.2006 [2P.149/2006] cons. 6.4). En droit neuchâtelois (art. 46 al. 1LSt), il implique l'octroi d'un délai suffisant pour s'améliorer qui tient compte des exigences posées par le chef de service. Le délai pourra donc être plus ou moins long selon qu'il s'agit d'améliorer des prestations dont les résultats probants ne peuvent se vérifier qu'à moyen, voire à long, terme, ou de modifier un comportement que le fonctionnaire est à même de corriger immédiatement (RJN 2001, p. 203, p.205).

4.Selon la jurisprudence (arrêt du TA du 25.02.2004 [TA.2003.364]), et conformément à l'article 33 let. a et dLPJA, le Tribunal administratif, puis la Cour de droit public qui lui a succédé, examinent uniquement si l'autorité a abusé de son pouvoir d'appréciation ou l'a excédé; la Cour n'est pas habilitée à contrôler l'opportunité de la décision puisque aucun texte légal ne lui en donne la compétence (RJN 2002, p. 226, p. 230 cons. 2b et les références, 1998, p. 209 cons. 3a et les références).

Selon une jurisprudence constante (arrêt non publié du TA du 12.01.2012 [CDP.2011.302]), la Cour de droit public examine par contre d'office les conditions formelles de validité et la régularité de la procédure administrative suivie devant les autorités précédentes (RJN 1996, p. 246 cons. 2 et les références).

Le recourant demande préalablement que les pièces littérales ultérieures à la décision attaquée que l'intimé a versées au dossier soient écartées. En tant qu'un blâme ne peut porter que sur des faits antérieurs à son prononcé, il y a effectivement lieu d'écartier des pièces qui se rapportent à des faits postérieurs à la décision entreprise.

5.Le recourant conteste que deux des trois manquements relevés dans la décision d'avertissement préalable du 8 novembre 2013 et repris dans la décision attaquée n'aient pas été améliorés dans le délai imparti.

a) S'agissant du respect des heures à effectuer sur le site de la commune B., il fait valoir des contradictions dans les directives qui lui ont été données par l'intimé, compte tenu de l'horaire qu'il doit suivre et qui compte 42,5 heures par semaine au lieu des 40 heures réglementaires. Il conteste en outre n'avoir travaillé sur le site de la commune B. entre janvier et mai 2014 qu'à raison de 33,1 % de son temps.

Il ressort du dossier que le recourant s'est vu remettre par son supérieur le 15 février 2013 une grille horaire du travail hebdomadaire qu'il doit accomplir sur les sites de la commune A. et de la commune B. Cette grille comprend journalièrement un horaire de 7h30 à 12h00 et

de 13h30 à 17h30, soit 42,5 heures par semaine, alors que l'horaire hebdomadaire usuel pour les fonctionnaires communaux est de 40 heures (art. 5.2 du règlement relatif au personnel administratif et technique communal). Cette grille lui impose en particulier de travailler deux matins de 9h00 à 12h00 ainsi que deux après-midis de 13h30 à 17h30 à la commune B., soit 14 heures par semaine, ce qui correspond à 33,94 % du temps total sur une base de 42,5 heures ou à 35 % sur une base de 40 heures, mais en aucun cas à 40 %, comme persiste à l'exiger l'intimé. Ainsi, hormis pour les mois de novembre et de décembre 2013 où le recourant n'a consacré au site de la commune B. que 18,21 % et 26,91 % de son temps, tout en expliquant avoir été affecté au centre D. - très sollicité en cette période - pour remplacer un de ses collègues - ce que l'intimé n'a pas contesté dans sa réponse -, il apparaît qu'en consacrant au site de la commune B. entre 38,21 % et 42,40 % de son temps entre janvier et mai 2014, et non 33,1 % en moyenne comme retenu par l'intimé, il a manifestement rempli son cahier des charges sur ce point.

On ne saurait assurément suivre l'intimé lorsqu'il explique que cette grille horaire n'avait été remise au recourant qu'à titre indicatif et que, nonobstant les 42,5 heures prévues, le recourant savait qu'il ne devait effectuer que 40 heures par semaine. Lors de la séance du 11 juin 2014, il a été relevé que le recourant "a pris ce planning tel quel, comme quoi il n'y avait qu'une contrainte absolue, sauf urgence ou autre, qu'il faut être à 9h au plus tard à la commune B.". Bien que la formulation soit peu claire, on peut comprendre que le recourant avait conscience qu'il était attendu de lui qu'il respecte avant tout l'horaire pour le site de la commune B., fait qui lui avait été d'ailleurs répété à de nombreuses reprises et en particulier dans la décision d'avertissement du 8 novembre 2013. On ne saurait toutefois en conclure que le recourant était dispensé de respecter la grille d'horaire qui lui imposait d'être à la commune A. dès 7h30, en particulier en hiver pour déneiger le collège, ce que l'intimé n'a du reste jamais contesté. Il s'ensuit qu'on ne saurait reprocher au recourant d'avoir cherché à respecter la grille horaire ainsi fixée. On relèvera au surplus que son cahier des charges a été précisé et le nombre d'heures hebdomadaires réduit à 40 heures dès le 9 octobre 2014, soit ultérieurement à la décision attaquée.

b) Le recourant conteste ensuite ne pas avoir amélioré le dosage des produits d'entretien, ainsi que la décision attaquée le lui reproche.

Le dossier révèle que ce dernier a effectivement rencontré des difficultés sur ce point (rapport et courrier du 4.10.2013, décision du 8.11.2013) et qu'il a fait des efforts en suivant notamment un cours de conciergerie, mais que ceux-ci n'étaient toutefois pas encore suffisants (rapport des 7.02.2014 et 21.03.2014 et courrier du 22.04.2014). En revanche, la décision attaquée se borne à constater que le recourant s'est amélioré avec le dosage des produits. On ne s'explique dès lors pas pourquoi cette même décision lui inflige un blâme sur ce point, sans autre explication, d'autant moins que l'intimé a admis, dans ses observations au recours, que le blâme ne portait pas sur ce point.

6. Le recourant reproche en outre à l'intimé de lui avoir adressé un blâme pour des faits qui n'ont pas fait l'objet auparavant d'un avertissement préalable, à savoir l'accomplissement d'heures supplémentaires sans l'autorisation des supérieurs hiérarchiques, la non-utilisation des outils informatiques et l'insuffisance de rendement dans son travail.

a) Comme indiqué ci-dessus (cf. cons. 3c), l'institution de l'avertissement préalable au sens de l'article 46LS consiste à permettre à celui qui ne remplit pas à satisfaction les exigences de sa fonction à démontrer, dans un certain délai, qu'il est capable de fournir l'amélioration

attendue. En cela, l'avertissement préalable constitue une étape obligatoire, préalable au prononcé d'un blâme ou d'une résiliation des rapports de service.

En l'espèce, les reproches formulés dans la décision attaquée qui concernent l'accomplissement non autorisée d'heures supplémentaires, la non-utilisation des outils informatiques, l'insuffisance de rendement du travail du recourant, de même que l'obligation qui lui est faite de diminuer ses heures supplémentaires ■ élément non expressément invoqué dans le recours mais dont la Cour de céans se doit de tenir compte en vertu de la maxime d'office en ce qui concerne le respect de la procédure administrative (cf. cons. 4supra) ■, n'ont pas fait l'objet de la décision d'avertissement préalable prononcée le 8 novembre 2013. Ces éléments sont certes apparus après que celle-ci a été rendue, mais on ne saurait raisonnablement admettre que ces éléments revêtent une gravité telle qu'une suspension provisoire immédiate au sens de l'article 51 al. 1LSts'imposerait, afin de garantir la bonne marche de la conciergerie de la Commune de C. On ne saurait davantage retenir que l'intimé puisse démontrer avec certitude que les améliorations exigées ne pourraient de toute manière pas être réalisées dans le délai qu'il aurait dû impartir au recourant en respectant la procédure d'avertissement préalable.

Cela est d'autant plus vrai que les reproches formulés quant à l'accomplissement d'heures supplémentaires et à l'obligation de diminuer ces dernières résultent pour partie des attentes contradictoires quant à la charge de travail hebdomadaire du recourant, puisqu'on attendait de lui qu'il effectue le planning de la semaine sur une base de 42,5 heures, alors qu'on lui reprochait dans le même temps de dépasser le pensum hebdomadaire réglementaire de 40 heures. Quant à l'insuffisance de son rendement, qui au demeurant n'est fondé sur aucun élément concret au dossier, elle semble avoir été abordée pour la première fois avec le recourant lors de l'entretien annuel le 21 janvier 2014 (cf. courrier de la commune du 22.04.2014, p. 1) mais n'a pas davantage fait l'objet d'un avertissement préalable, alors que rien n'en empêchait l'autorité compétente. Il en va de même du reproche formulé en rapport avec l'utilisation des outils informatiques.

b) Contrairement à ce que soutient l'intimé, on ne saurait mettre ces quatre manquements distincts sous le reproche très général fait au recourant de ne pas respecter les directives de ses supérieurs. Dans la décision d'avertissement préalable, ce reproche était formulé en rapport avec les trois manquements constatés, à savoir le respect de l'horaire sur le site de la commune B., le dosage des produits et la prise de vacances. Il a ainsi été articulé dans un contexte précis. Le reproche de ne pas respecter les directives des supérieurs qui fait l'objet de la décision attaquée est au demeurant trop général pour être formulé en dehors de toute situation concrète, puisqu'il ne permet pas au recourant de s'améliorer sur des points précis.

7. Pour toutes ces raisons, il y a lieu d'admettre le recours et d'annuler la décision attaquée. Le présent arrêt et son issue rendent sans objet l'administration des preuves requise. Il est par ailleurs statué sans frais, la procédure étant gratuite en la matière (art. 47 al. 4LPJA).

Vu le sort de la cause, le recourant a droit à des dépens, qui doivent être fixés par appréciation sur la base du dossier vu l'absence de mémoire de son mandataire (art. 66TFrais, applicable par renvoi de l'art. 69 TFrais). L'activité déployée par celui-ci peut être évaluée à quelque 6 heures. Eu égard au tarif usuellement appliqué par la Cour de céans, de l'ordre de 250 francs de l'heure (CHF 1'500), des débours à raison de 10 % des honoraires (CHF 150, art. 65 TFrais) et de la TVA au taux de 8 % (CHF 132), l'indemnité de dépens est fixée à 1'782 francs (TTC).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours et annule la décision entreprise.

2. Statue sans frais.

3. Alloue au recourant une indemnité de dépens de 1'782 francs à la charge de l'intimé.

Neuchâtel, le 2 septembre 2015

## **E. 6**

Le recourant reproche en outre à l'intimé de lui avoir adressé un blâme pour des faits qui n'ont pas fait l'objet auparavant d'un avertissement préalable, à savoir l'accomplissement d'heures supplémentaires sans l'autorisation des supérieurs hiérarchiques, la non-utilisation des outils informatiques et l'insuffisance de rendement dans son travail. a) Comme indiqué ci-dessus (cf. cons. 3c), l'institution de l'avertissement préalable au sens de l'article 46 LSt consiste à permettre à celui qui ne remplit pas à satisfaction les exigences de sa fonction à démontrer, dans un certain délai, qu'il est capable de fournir l'amélioration attendue. En cela, l'avertissement préalable constitue une étape obligatoire, préalable au prononcé d'un blâme ou d'une résiliation des rapports de service. En l'espèce, les reproches formulés dans la décision attaquée qui concernent l'accomplissement non autorisée d'heures supplémentaires, la non-utilisation des outils informatiques, l'insuffisance de rendement du travail du recourant, de même que l'obligation qui lui est faite de diminuer ses heures supplémentaires – élément non expressément invoqué dans le recours mais dont la Cour de céans se doit de tenir compte en vertu de la maxime d'office en ce qui concerne le respect de la procédure administrative (cf. cons. 4 supra) –, n'ont pas fait l'objet de la décision d'avertissement préalable prononcée le 8 novembre 2013. Ces éléments sont certes apparus après que celle-ci a été rendue, mais on ne saurait raisonnablement admettre que ces éléments revêtent une gravité telle qu'une suspension provisoire immédiate au sens de l'article 51 al. 1 LSt s'imposerait, afin de garantir la bonne marche de la conciergerie de la Commune de C. On ne saurait davantage retenir que l'intimé puisse démontrer avec certitude que les améliorations exigées ne pourraient de toute manière pas être réalisées dans le délai qu'il aurait dû impartir au recourant en respectant la procédure d'avertissement préalable. Cela est d'autant plus vrai que les reproches formulés quant à l'accomplissement d'heures supplémentaires et à l'obligation de diminuer ces dernières résultent pour partie des attentes contradictoires quant à la charge de travail hebdomadaire du recourant, puisqu'on attendait de lui qu'il effectue le planning de la semaine sur une base de 42,5 heures, alors qu'on lui reprochait dans le même temps de dépasser le pensum hebdomadaire réglementaire de 40 heures. Quant à l'insuffisance de son rendement, qui au demeurant n'est fondé sur aucun élément concret au dossier, elle semble avoir été abordée pour la première fois avec le recourant lors de l'entretien annuel le 21 janvier 2014 (cf. courrier de la commune du 22.04.2014, p. 1) mais n'a pas davantage fait l'objet d'un avertissement préalable, alors que rien n'en empêchait l'autorité compétente. Il en va de même du reproche formulé en rapport avec l'utilisation des outils informatiques. b) Contrairement à ce que soutient l'intimé, on ne saurait mettre ces quatre manquements distincts sous le reproche très général fait au recourant de ne pas respecter les directives de ses supérieurs. Dans la décision d'avertissement préalable, ce reproche était formulé en rapport avec les trois manquements constatés, à savoir le respect de l'horaire sur le site de la commune B., le dosage des produits et la prise de vacances. Il a ainsi été articulé dans un contexte précis. Le reproche de ne pas respecter les directives des supérieurs qui fait l'objet de la décision

attaquée est au demeurant trop général pour être formulé en dehors de toute situation concrète, puisqu'il ne permet pas au recourant de s'améliorer sur des points précis.

#### **E. 7**

Pour toutes ces raisons, il y a lieu d'admettre le recours et d'annuler la décision attaquée. Le présent arrêt et son issue rendent sans objet l'administration des preuves requise. Il est par ailleurs statué sans frais, la procédure étant gratuite en la matière (art. 47 al. 4 LPJA ). Vu le sort de la cause, le recourant a droit à des dépens, qui doivent être fixés par appréciation sur la base du dossier vu l'absence de mémoire de son mandataire (art. 66 TFrais , applicable par renvoi de l'art. 69 TFrais). L'activité déployée par celui-ci peut être évaluée à quelque 6 heures. Eu égard au tarif usuellement appliqué par la Cour de céans, de l'ordre de 250 francs de l'heure (CHF 1'500), des débours à raison de 10 % des honoraires (CHF 150, art. 65 TFrais) et de la TVA au taux de 8 % (CHF 132), l'indemnité de dépens est fixée à 1'782 francs (TTC).

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