

NE_GERICHTE CDP.2019.105 vom 27. Februar 2020

NE Tribunal cantonal, 2020-02-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2019.105

FR: NE_GERICHTE CDP.2019.105 du 27 février 2020

IT: NE_GERICHTE CDP.2019.105 del 27 febbraio 2020

Erwägungen

E. 1

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

E. 2

a) En tant que membre du personnel communal de Z._____, le recourant est soumis au Statut du personnel communal du 7 décembre 1987 (ci-après : le statut) ainsi qu'au Règlement d'application du statut du personnel communal de Z._____ du

E. 3

mai 1989 (ci-après : le règlement d'application).

b) Aux termes de l'article 18 du statut, le fonctionnaire doit exercer son activité professionnelle personnellement avec diligence, conscience et fidélité (al. 1); il se montrera serviable dans ses relations avec les tiers (al. 2); la courtoisie et l'esprit de solidarité doivent présider aux relations de service entre les membres du personnel (al. 3).

La loi sur la police du 4 novembre 2014 (LPol) est a priori également applicable aux agents de sécurité publique communaux, catégorie réglementée spécifiquement aux articles 29 ss de cette loi. Selon l'article 65 du règlement d'exécution de la loi cantonale sur la police (RELPol), conformément au code de déontologie, les membres de la police neuchâteloise doivent se comporter en tout temps de manière à préserver la confiance et la considération que requiert leur fonction (al. 1); ils accomplissent leurs tâches avec engagement, fidélité, honnêteté et impartialité, dans le respect des instructions reçues (al. 2).

Conformément à l'article 35 al. 1 du statut, les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être infligées : le blâme; la mise à pied avec réduction ou suppression de traitement au maximum jusqu'à 7 jours; le déplacement dans une autre fonction avec ou sans réduction de traitement; la rétrogradation avec diminution de la rémunération; la suppression partielle ou totale de la haute-paie; le licenciement et la révocation. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, ces sanctions ne peuvent être cumulées; chaque sanction peut en revanche être accompagnée d'un avertissement ou d'une menace de révocation. Aux termes de l'article 41 al. 2 du statut du personnel, la rémunération des fonctionnaires comprend le traitement de base et les hautes-paies; cas échéant les diverses allocations (de ménage, familiales, de résidence), voire le supplément de traitement. Il ne définit en revanche pas ce qu'il faut entendre par le terme "haute-paie".

3.a) Dans un premier grief, l'appelant se plaint d'une violation du droit, dans la mesure où la base légale permettant au conseil communal de supprimer deux échelons de son salaire, de le soumettre à des évaluations régulières et de prononcer un avertissement sévère avec menace de résiliation des rapports de service ferait défaut.

b) Le principe de la base légale est un corollaire du principe de la légalité, tel que codifié à l'article 5 Cst. féd. Il signifie que toute activité administrative doit avoir un fondement dans la loi : d'une part, les attributions administratives doivent être créées par la loi ■ il ne peut y avoir de compétences étatiques en dehors de celles qui sont fixées par la loi ■, d'autre part, elles doivent être exercées selon des modalités déterminées par la loi (Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^{ème}éd., 2012, p. 650). En d'autres termes, lorsque l'autorité administrative agit dans le cadre du droit public, elle doit respecter les lois et ne peut, en principe, agir que si la loi l'y autorise (Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème}éd., 1991, p. 97, n. 455).

c) Dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2016, le Règlement cantonal concernant les traitements de la fonction publique (RTFP; RSN 152.511.10) prévoyait, à son article 26 al. 1, applicable aux membres du personnel enseignant et dont la note marginale s'intitulait "haute-paie", que la différence entre le minimum et le maximum d'une classe constitue la haute-paie qui s'acquiert en dix annuités égales à partir du 1er janvier de l'année qui suit l'expiration d'un délai d'attente d'une année complète de service, à la condition que l'intéressé-e soit en possession d'un titre l'habilitant à enseigner dans le canton. Dans sa teneur actuelle, l'article 26 al. 1 RTFP prévoit que le traitement des membres du personnel enseignant est augmenté d'un échelon par année jusqu'au maximum de la rémunération prévue par la classe de traitement. Au niveau cantonal, on constate donc que le système de rémunération par "échelons" a remplacé la "haute-paie", dont le but était similaire, soit de récompenser la fidélité d'un employé en augmentant ses revenus au fil de ses années de service (Knapp, op. cit., 4^{ème}éd., 1991, p. 630, n. 3085). Dans un document explicatif de décembre 2016 émanant du canton de Neuchâtel et concernant la politique salariale 2017 ("Politique salariale 2017, Modalités du passage dans le nouveau système ■ Document explicatif", disponible sur le site www.ne.ch) et les modalités du passage dans le nouveau système, il est précisé que "jusqu'à présent, le personnel enseignant connaissait une grille salariale comportant 18 classes avec une progression par sauts effectuée sur de triples classes (ex : 10a-9a-8a) et 10 annuités de haute-paie (indiquées "Echelon" sur les fiches de salaire); à partir du 1er janvier 2017, le personnel enseignant passe à 13 nouvelles classes de traitement (ex : classe D) et chaque fonction est colloquée dans une seule classe composée de 26 positions (échelon 0 à échelon 25)" (p. 2 du document précité).

Ces éléments, bien que spécifiques au personnel enseignant, permettent de déduire que la haute-paie représente une part de rémunération supplémentaire qui s'acquiert d'année en année. Cela correspond donc à la notion d'échelon telle qu'utilisée à l'heure actuelle, comme cela ressort d'ailleurs expressément du document explicatif précité, à la lecture duquel on constate que les hautes-paies sont remplacées par des échelons. Il n'en va pas autrement pour les employés de Z._____. Bien que son statut sur le personnel traite encore de "haute-paie", Z._____ utilise désormais un système de rémunération composé de "niveaux de traitements" (classes) et d'"échelons", à l'instar du canton et de nombreuses autres administrations communales, cantonales et fédérales (Moor/Bellanger/Tanquerel, Droit administratif, vol. III, 2^{ème}éd., 2018, p. 580 ss). Il faut donc en déduire que l'article 35 du statut du personnel, bien que sa formulation ne soit plus adaptée au mode de rémunération appliqué par Z._____, permet effectivement de supprimer partiellement, voire totalement, des échelons du traitement d'un fonctionnaire à titre de sanction disciplinaire. Au demeurant, cette sanction est une sanction classique du droit de la fonction publique, connue de la plupart des administrations

(Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., p. 620 ss). Elle s'avère nécessaire dans la mesure où dans le droit de la fonction publique, la résiliation des rapports de service représente l'ultima ratio, ce qui implique que l'administration doit disposer de moyens intermédiaires permettant de remettre dans le droit chemin un fonctionnaire défaillant (Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^eéd., 2018, p. 96 s., n. 286).

La suppression de deux échelons de traitement du recourant ne viole par conséquent pas le principe de la légalité.

4.a) L'avertissement préalable à la résiliation ordinaire remplit deux fonctions : d'une part, il contient un reproche formulé par l'employeur, quant au comportement critiqué (Rügefunktion); d'autre part, il exprime la menace d'une sanction (Warnfunktion). Il doit être compris comme une mise en garde adressée à l'employé et destinée à lui éviter des conséquences plus lourdes. L'avertissement revêt, ainsi, également le caractère d'une mesure de protection à l'égard de l'employé. En lui donnant la possibilité de s'améliorer, il concrétise le principe de la proportionnalité qui, conformément à l'article 5 al. 2 Cst. féd., détermine l'activité de l'Etat (arrêt du TAF du 15.02.2016 [A-4054/2015] cons. 7.2.2.2 et références citées). Il est possible de déduire des principes de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst. féd.) que l'avertissement doit être reconnaissable en tant que tel et qu'il doit permettre à l'intéressé de savoir clairement quels sont les manquements reprochés et quelles sont les exigences auxquelles il aura à satisfaire à l'avenir. L'employeur doit clairement faire comprendre à l'employé qu'il considère le comportement mis en cause comme inadmissible et que sa répétition ne restera pas sans sanction. La menace d'une résiliation ordinaire doit au moins être implicite.

b) Le recourant invoque en vain que l'avertissement sévère qui lui a été adressé viole le droit en raison du fait qu'il mentionne la sanction envisagée en cas de récidive. Bien au contraire, cette menace de sanction lui permet d'entrevoir les conséquences d'une nouvelle récidive et lui donne donc l'occasion de se conformer à l'avenir aux exigences qui lui sont imposées en tant que fonctionnaire. On ne peut pas davantage le suivre lorsqu'il affirme "qu'il s'agit d'une sanction d'ores et déjà prise, conditionnée à une récidive, dont on ignore la nature du grief qui pourrait valoir récidive".

Selon le Tribunal fédéral, il n'existe en effet pas de critère absolu en matière d'avertissement, eu égard à la diversité des situations envisageables. La jurisprudence ne saurait poser de règles rigides sur le nombre et le contenu des avertissements dont la méconnaissance, par le travailleur, est susceptible de justifier un licenciement, immédiat ou non. Sont décisives, dans chaque cas particulier, entre autres circonstances, la nature, la gravité, la fréquence ou la durée des manquements reprochés au travailleur, de même que son attitude face aux injonctions, avertissements ou menaces formulées par l'employeur. Les juridictions cantonales disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (cf. notamment arrêts du TF du 18.12.2007 [1C_318/2007] et [1C_320/2007] cons. 4; du 24.01.2013 [8C_702/2012] cons. 3.2; par analogie avec le droit privé : ATF 127 III 153 cons. 1c). En tout état de cause, il convient de ne pas perdre de vue que ce n'est pas l'avertissement en soi, fût-il assorti d'une menace de licenciement immédiat, qui justifie une résiliation des rapports de travail, mais bien le fait que l'acte imputé au travailleur ne permet pas, selon les règles de la bonne foi, d'exiger de l'employeur la continuation des rapports de travail jusqu'à l'expiration du délai de congé. A cet égard, il est douteux qu'un avertissement, même formulé avec soin, qui a été donné pour des faits totalement différents, permette de licencier le travailleur à la moindre peccadille (ATF 127 III 153 cons. 1c, rendu

en droit privé mais applicable mutatis mutandis à la présente cause).

Dans ces conditions, on ne saurait déduire de la menace de résiliation des rapports de service ■ comme semble le faire le recourant ■ que n■importe quel reproche pourrait à l■avenir conduire automatiquement à un licenciement, même pour des peccadilles. Il aurait en outre la possibilité de se défendre dans une telle circonstance. Il s■ensuit que l■avertissement sévère avec menace de résiliation des rapports de service repose sur une base légale suffisante et ne viole pas le droit.

c) Il incombe à l■employeur de s■assurer que les employés respectent la loi et exécutent régulièrement les tâches qu■il leur confie. Le fait de soumettre le recourant à des évaluations régulières ne saurait être considéré comme une sanction, mais plutôt comme une mesure destinée à s■assurer qu■il respecte ses obligations. En présence d■un avertissement sévère avec menace de résiliation des rapports de service, un suivi du collaborateur sanctionné apparaît légitime. Il garantit que ce dernier adapte son comportement en fonction des reproches qui lui ont été adressés. Il aurait certes été plus cohérent que les évaluations régulières soient associées à l■avertissement sévère plutôt qu■à la suppression des échelons de traitement, dans la mesure où cette dernière vise en premier lieu à sanctionner le recourant pour ses fautes, et non à s■assurer qu■il adoptera désormais un comportement conforme aux attentes liées à son poste. Mais cet élément à lui seul ne justifie pas l■annulation de la décision, à mesure que le dispositif de la décision attaquée est suffisamment compréhensible.

5.a) Lorsque l■autorité choisit la sanction disciplinaire qu■elle considère appropriée, elle dispose d■un large pouvoir d■appréciation lequel est toutefois subordonné au respect du principe de la proportionnalité (Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., p. 617). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (parmi de nombreux autres : ATF 143 I 403 cons. 5.6.3, 142 I 76 cons. 3.5.1).

b) Il est difficile d'apprécier de l'extérieur si l'on peut reprocher à un fonctionnaire ou à un employé d'une collectivité publique des prestations insuffisantes ou un comportement incorrect; cela nécessite en effet de tenir compte des circonstances concrètes du travail en cause et des faits qui lui sont reprochés. L'autorité de nomination dispose ainsi d'un large pouvoir d'appréciation pour appliquer ces concepts indéterminés (arrêt du TF du 10.04.2012 [8C_770/2011] cons. 3.4 et les références citées). Selon l'article 33 let. a et dLPJA, la Cour de céans examine uniquement si l'autorité a abusé de son pouvoir d'appréciation ou l'a excédé; elle n'est pas habilitée à contrôler l'opportunité de la décision puisque aucun texte légal ne lui en donne la compétence (RJN 2007, p. 209, 211-212, 2004, p. 125 cons. 3c et références citées). Une règle relevant de la liberté d■appréciation n■est dès lors revue que sous l■angle de l■abus de pouvoir (RJN 1995, p. 253).

Il est toutefois nécessaire de rappeler que pendant et hors de son travail, un fonctionnaire a l■obligation d■adopter un comportement qui inspire le respect et qui est digne de confiance. Sa position exige qu■il s■abstienne de tout ce qui peut porter atteinte aux intérêts de l■Etat, en particulier à la confiance du public dans l■intégrité de l■administration et de ses employés, et qui pourrait provoquer une baisse de confiance

envers l'employeur. Il est sans importance que le comportement répréhensible ait été connu ou non du public et ait attiré l'attention. Les exigences liées au comportement d'un policier ou en l'occurrence d'un agent de la sécurité publique excèdent par ailleurs celles imposées aux autres fonctionnaires. Sous peine de mettre en péril l'autorité de l'Etat, les fonctionnaires de police, qui sont chargés d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics et exercent à ce titre une part importante de la puissance publique, doivent être eux-mêmes irréprochables (arrêt du TF du 29.01.2019 [8C_252/2018] cons. 5.2).

c) En l'espèce, le recourant n'a pas adopté le comportement irréprochable qu'on pouvait attendre de lui. On rappellera notamment qu'un "salut hitlérien" peut, à certaines conditions, être constitutif d'infraction pénale (ATF 140 IV 102, publié in : JT 2015 IV, p. 52 [caractère pénal nié en l'espèce]; cf. également ATF 143 IV 308 cons. 4.1). Même s'il a dit regretter ce geste lors de son audition par la commission disciplinaire, le recourant ne semble pas encore réaliser la portée de son acte, qu'il juge satirique et "pas méchant". Le simple fait qu'il affirme que son geste ne pouvait pas être vu depuis la voie publique en raison de la configuration des lieux, et qu'en tout état de cause, il aurait pu être perçu comme un simple salut, le démontre. Au demeurant, le caractère prétendument confidentiel de son comportement n'est pas pertinent, ce d'autant que son geste a à tout le moins gêné des collègues de travail.

Les plaintes dont le recourant a fait l'objet démontrent que son comportement est par ailleurs mal perçu par les administrés. Certes, il exerce une fonction qui peut parfois être mal comprise des citoyens qui se font verbaliser. D. _____, cheffe de groupe au stationnement, a à juste titre relevé que la maîtrise de ses émotions, surtout face à des attitudes désagréables de personnes prises en faute, constituait un préalable important pour accomplir la charge d'agent de la sécurité urbaine. Au surplus, les plaintes figurant au dossier démontrent que ce n'est pas tant le fait d'avoir été sanctionné qui dérangeait les plaignants, mais l'attitude du recourant. En effet, dans leurs plaintes et durant leur interrogatoire, les administrés ont reconnu avoir été en tort et ont tous dit accepter la sanction, mais ils ont tous dénoncé l'attitude autoritaire de X. _____. Les manquements reprochés au recourant qui ne les conteste pas, mais tente de les minimiser sont objectivement de nature à faire douter de sa capacité à exercer une partie de la puissance publique, et à même de rompre les rapports de confiance. Bien que la sanction puisse paraître sévère aux yeux du recourant, on lui rappellera que le conseil communal a fait preuve d'une certaine clémence en renonçant à résilier les rapports de service. Certes lourde pour le recourant, qui voit son revenu réduit pour une durée indéterminée, la sanction n'en demeure pas moins proportionnée. Associée à un avertissement sévère et à une menace de résiliation des rapports de service, elle est apte à produire les effets désirés, à savoir d'une part punir le recourant pour son attitude, et d'autre part le dissuader de récidiver et l'inciter à adopter désormais le comportement que l'on est en droit d'attendre d'un agent de la sécurité urbaine. Au vu de l'avertissement dont il avait déjà fait l'objet, c'est donc sans abuser de son pouvoir d'appréciation que le conseil communal a réduit le traitement de X. _____ pour une durée indéterminée, l'a soumis à des évaluations régulières et l'a averti qu'en cas de récidive, il serait mis fin aux rapports de travail.

6. Dans un dernier grief, le recourant estime que son droit d'être entendu n'a pas été respecté dans la mesure où le conseil communal n'aurait pas pris en compte les

témoignages de B. _____ et C. _____. Tel qu'il est invoqué, le grief de violation du droit d'être entendu se confond avec celui relatif à l'administration des preuves.

Contrairement à l'avis du recourant ces témoignages ont été pris en compte, notamment pour retenir qu'il disposait de bonnes compétences professionnelles. Le fait que ces deux témoins affirment qu'ils n'ont pas constaté une attitude agressive envers les administrés n'est pas décisif, puisque les comportements inappropriés ont été admis, bien que minimisés, et étayés à suffisance de droit comme relevé ci-dessus. Cela est par ailleurs confirmé par les témoignages de ses supérieurs, le rapport de sa cheffe de groupe du 23 octobre 2017 et l'avertissement qu'il a reçu le 22 juillet 2015, ainsi que par ses propres déclarations puisqu'il a reconnu avoir été parfois "trop rigide et trop sec". Les témoignages en question n'apparaissent ainsi pas déterminants pour juger du comportement adopté par X. _____ envers les administrés.

7. Sur le vu de tout ce qui précède, le recours doit être rejeté.

Selon la pratique de la Cour de céans en matière de litiges relatifs aux rapports de service, il n'est pas perçu de frais lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 francs (arrêts de la CDP du 23.10.2018 [CDP.2018.293] cons. 4b et du 25.07.2018 [2018.140] cons. 4 et les références citées). Le recourant a démontré que la suppression de deux échelons de son traitement entraînait pour lui une réduction de salaire annuel brut de 1'969.20 francs.

Compte tenu de l'âge du recourant et du nombre d'années entrant encore potentiellement en considération avant un départ à la retraite, on peut considérer que la valeur litigieuse s'élève à plus de 30'000 francs, de sorte qu'il y a lieu de percevoir des frais qui seront mis à la charge du recourant (art. 48LPJA). Par ailleurs, celui-ci n'a pas droit à des dépens (art. 48LPJAa contrario).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge du recourant les frais de procédure par 880 francs.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 27 février 2020

E. 4

a) L'avertissement préalable à la résiliation ordinaire remplit deux fonctions : d'une part, il contient un reproche formulé par l'employeur, quant au comportement critiqué (Rügefunktion); d'autre part, il exprime la menace d'une sanction (Warnfunktion). Il doit être compris comme une mise en garde adressée à l'employé et destinée à lui éviter des conséquences plus lourdes. L'avertissement revêt, ainsi, également le caractère d'une mesure de protection à l'égard de l'employé. En lui donnant la possibilité de s'améliorer, il concrétise le principe de la proportionnalité qui, conformément à l'article 5 al. 2 Cst. féd., détermine l'activité de l'Etat (arrêt du TAF du 15.02.2016 [A-4054/2015] cons. 7.2.2.2 et références citées). Il est possible de déduire des principes de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst. féd.) que l'avertissement doit être reconnaissable en tant que tel et qu'il doit permettre à l'intéressé de savoir clairement quels sont les manquements reprochés et quelles sont les exigences auxquelles il aura à satisfaire à l'avenir. L'employeur doit clairement faire comprendre à l'employé qu'il considère le comportement mis en cause comme inadmissible et que sa répétition ne restera pas sans sanction. La menace d'une

résiliation ordinaire doit au moins être implicite. b) Le recourant invoque en vain que l'avertissement sévère qui lui a été adressé viole le droit en raison du fait qu'il mentionne la sanction envisagée en cas de récidive. Bien au contraire, cette menace de sanction lui permet d'entrevoir les conséquences d'une nouvelle récidive et lui donne donc l'occasion de se conformer à l'avenir aux exigences qui lui sont imposées en tant que fonctionnaire. On ne peut pas davantage le suivre lorsqu'il affirme "qu'il s'agit d'une sanction d'ores et déjà prise, conditionnée à une récidive, dont on ignore la nature du grief qui pourrait valoir récidive". Selon le Tribunal fédéral, il n'existe en effet pas de critère absolu en matière d'avertissement, eu égard à la diversité des situations envisageables. La jurisprudence ne saurait poser de règles rigides sur le nombre et le contenu des avertissements dont la méconnaissance, par le travailleur, est susceptible de justifier un licenciement, immédiat ou non. Sont décisives, dans chaque cas particulier, entre autres circonstances, la nature, la gravité, la fréquence ou la durée des manquements reprochés au travailleur, de même que son attitude face aux injonctions, avertissements ou menaces formulées par l'employeur. Les juridictions cantonales disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (cf. notamment arrêts du TF du 18.12.2007 [1C_318/2007] et [1C_320/2007] cons. 4; du 24.01.2013 [8C_702/2012] cons. 3.2; par analogie avec le droit privé : ATF 127 III 153 cons. 1c). En tout état de cause, il convient de ne pas perdre de vue que ce n'est pas l'avertissement en soi, fût-il assorti d'une menace de licenciement immédiat, qui justifie une résiliation des rapports de travail, mais bien le fait que l'acte imputé au travailleur ne permet pas, selon les règles de la bonne foi, d'exiger de l'employeur la continuation des rapports de travail jusqu'à l'expiration du délai de congé. A cet égard, il est douteux qu'un avertissement, même formulé avec soin, qui a été donné pour des faits totalement différents, permette de licencier le travailleur à la moindre peccadille (ATF 127 III 153 cons. 1c, rendu en droit privé mais applicable mutatis mutandis à la présente cause). Dans ces conditions, on ne saurait déduire de la menace de résiliation des rapports de service – comme semble le faire le recourant – que n'importe quel reproche pourrait à l'avenir conduire automatiquement à un licenciement, même pour des peccadilles. Il aurait en outre la possibilité de se défendre dans une telle circonstance. Il s'ensuit que l'avertissement sévère avec menace de résiliation des rapports de service repose sur une base légale suffisante et ne viole pas le droit. c) Il incombe à l'employeur de s'assurer que les employés respectent la loi et exécutent régulièrement les tâches qu'il leur confie. Le fait de soumettre le recourant à des évaluations régulières ne saurait être considéré comme une sanction, mais plutôt comme une mesure destinée à s'assurer qu'il respecte ses obligations. En présence d'un avertissement sévère avec menace de résiliation des rapports de service, un suivi du collaborateur sanctionné apparaît légitime. Il garantit que ce dernier adapte son comportement en fonction des reproches qui lui ont été adressés. Il aurait certes été plus cohérent que les évaluations régulières soient associées à l'avertissement sévère plutôt qu'à la suppression des échelons de traitement, dans la mesure où cette dernière vise en premier lieu à sanctionner le recourant pour ses fautes, et non à s'assurer qu'il adoptera désormais un comportement conforme aux attentes liées à son poste. Mais cet élément à lui seul ne justifie pas l'annulation de la décision, à mesure que le dispositif de la décision attaquée est suffisamment compréhensible.

E. 5

a) Lorsque l'autorité choisit la sanction disciplinaire qu'elle considère appropriée, elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation lequel est toutefois subordonné au respect du principe de la proportionnalité (Moor/Bellanger/Tanquerel , op. cit., p. 617). Ce principe

exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (parmi de nombreux autres : ATF 143 I 403 cons. 5.6.3, 142 I 76 cons. 3.5.1). b) Il est difficile d'apprécier de l'extérieur si l'on peut reprocher à un fonctionnaire ou à un employé d'une collectivité publique des prestations insuffisantes ou un comportement incorrect; cela nécessite en effet de tenir compte des circonstances concrètes du travail en cause et des faits qui lui sont reprochés. L'autorité de nomination dispose ainsi d'un large pouvoir d'appréciation pour appliquer ces concepts indéterminés (arrêt du TF du 10.04.2012 [8C_770/2011] cons. 3.4 et les références citées). Selon l'article 33 let. a et d LPJA, la Cour de céans examine uniquement si l'autorité a abusé de son pouvoir d'appréciation ou l'a excédé; elle n'est pas habilitée à contrôler l'opportunité de la décision puisque aucun texte légal ne lui en donne la compétence (RJN 2007, p. 209, 211-212, 2004, p. 125 cons. 3c et références citées). Une règle relevant de la liberté d'appréciation n'est dès lors revue que sous l'angle de l'abus de pouvoir (RJN 1995, p. 253). Il est toutefois nécessaire de rappeler que pendant et hors de son travail, un fonctionnaire a l'obligation d'adopter un comportement qui inspire le respect et qui est digne de confiance. Sa position exige qu'il s'abstienne de tout ce qui peut porter atteinte aux intérêts de l'Etat, en particulier à la confiance du public dans l'intégrité de l'administration et de ses employés, et qui pourrait provoquer une baisse de confiance envers l'employeur. Il est sans importance que le comportement répréhensible ait été connu ou non du public et ait attiré l'attention. Les exigences liées au comportement d'un policier – ou en l'occurrence d'un agent de la sécurité publique – excèdent par ailleurs celles imposées aux autres fonctionnaires. Sous peine de mettre en péril l'autorité de l'Etat, les fonctionnaires de police, qui sont chargés d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics et exercent à ce titre une part importante de la puissance publique, doivent être eux-mêmes irréprochables (arrêt du TF du 29.01.2019 [8C_252/2018] cons. 5.2). c) En l'espèce, le recourant n'a pas adopté le comportement irréprochable qu'on pouvait attendre de lui. On rappellera notamment qu'un "salut hitlérien" peut, à certaines conditions, être constitutif d'infraction pénale (ATF 140 IV 102, publié in : JT 2015 IV, p. 52 [caractère pénal nié en l'espèce]; cf. également ATF 143 IV 308 cons. 4.1). Même s'il a dit regretter ce geste lors de son audition par la commission disciplinaire, le recourant ne semble pas encore réaliser la portée de son acte, qu'il juge satirique et "pas méchant". Le simple fait qu'il affirme que son geste ne pouvait pas être vu depuis la voie publique en raison de la configuration des lieux, et qu'en tout état de cause, il aurait pu être perçu comme un simple salut, le démontre. Au demeurant, le caractère prétendument confidentiel de son comportement n'est pas pertinent, ce d'autant que son geste a à tout le moins gêné des collègues de travail. Les plaintes dont le recourant a fait l'objet démontrent que son comportement est par ailleurs mal perçu par les administrés. Certes, il exerce une fonction qui peut parfois être mal comprise des citoyens qui se font verbaliser. D. _____, cheffe de groupe au stationnement, a à juste titre relevé que la maîtrise de ses émotions, surtout face à des attitudes désagréables de personnes prises en faute, constituait un préalable important pour accomplir la charge d'agent de la sécurité urbaine. Au surplus, les plaintes figurant au dossier démontrent que ce n'est pas tant le fait d'avoir été sanctionné qui dérangeait les plaignants, mais l'attitude du recourant. En effet, dans leurs plaintes et durant leur interrogatoire, les administrés ont reconnu avoir été en tort et ont tous dit accepter la

sanction, mais ils ont tous dénoncé l'attitude autoritaire de X._____. Les manquements reprochés au recourant – qui ne les conteste pas, mais tente de les minimiser – sont objectivement de nature à faire douter de sa capacité à exercer une partie de la puissance publique, et à même de rompre les rapports de confiance. Bien que la sanction puisse paraître sévère aux yeux du recourant, on lui rappellera que le conseil communal a fait preuve d'une certaine clémence en renonçant à résilier les rapports de service. Certes lourde pour le recourant, qui voit son revenu réduit pour une durée indéterminée, la sanction n'en demeure pas moins proportionnée. Associée à un avertissement sévère et à une menace de résiliation des rapports de service, elle est apte à produire les effets désirés, à savoir d'une part punir le recourant pour son attitude, et d'autre part le dissuader de récidiver et l'inciter à adopter désormais le comportement que l'on est en droit d'attendre d'un agent de la sécurité urbaine. Au vu de l'avertissement dont il avait déjà fait l'objet, c'est donc sans abuser de son pouvoir d'appréciation que le conseil communal a réduit le traitement de X._____ pour une durée indéterminée, l'a soumis à des évaluations régulières et l'a averti qu'en cas de récidive, il serait mis fin aux rapports de travail.

E. 6

Dans un dernier grief, le recourant estime que son droit d'être entendu n'a pas été respecté dans la mesure où le conseil communal n'aurait pas pris en compte les témoignages de B._____ et C._____. Tel qu'il est invoqué, le grief de violation du droit d'être entendu se confond avec celui relatif à l'administration des preuves. Contrairement à l'avis du recourant ces témoignages ont été pris en compte, notamment pour retenir qu'il disposait de bonnes compétences professionnelles. Le fait que ces deux témoins affirment qu'ils n'ont pas constaté une attitude agressive envers les administrés n'est pas décisif, puisque les comportements inappropriés ont été admis, bien que minimisés, et étayés à suffisance de droit comme relevé ci-dessus. Cela est par ailleurs confirmé par les témoignages de ses supérieurs, le rapport de sa cheffe de groupe du 23 octobre 2017 et l'avertissement qu'il a reçu le 22 juillet 2015, ainsi que par ses propres déclarations puisqu'il a reconnu avoir été parfois "trop rigide et trop sec". Les témoignages en question n'apparaissent ainsi pas déterminants pour juger du comportement adopté par X._____ envers les administrés.

E. 7

Sur le vu de tout ce qui précède, le recours doit être rejeté. Selon la pratique de la Cour de céans en matière de litiges relatifs aux rapports de service, il n'est pas perçu de frais lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 francs (arrêts de la CDP du 23.10.2018 [CDP.2018.293] cons. 4b et du 25.07.2018 [2018.140] cons. 4 et les références citées). Le recourant a démontré que la suppression de deux échelons de son traitement entraînait pour lui une réduction de salaire annuel brut de 1'969.20 francs. Compte tenu de l'âge du recourant et du nombre d'années entrant encore potentiellement en considération avant un départ à la retraite, on peut considérer que la valeur litigieuse s'élève à plus de 30'000 francs, de sorte qu'il y a lieu de percevoir des frais qui seront mis à la charge du recourant (art. 48 LPJA). Par ailleurs, celui-ci n'a pas droit à des dépens (art. 48 LPJA a contrario).