

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2010.165 vom 23. März 2011**

Ne Jurisprudence Adm, 2011-03-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2010.165](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2010.165)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2010.165 du 23 mars 2011

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2010.165 del 23 marzo 2011

## **Regeste**

Collaborateur ayant donné de fausses indications sur son emploi du temps, et n'ayant pas respecté les directives internes en matière de suivi des dossiers. Dès lors, l'avertissement a été confirmé.

## **Volltext**

A.

M. A. (ci-après: M. A.), né en 1960, marié, père de cinq enfants, a été engagé, à partir du 1er juillet 2006, en qualité de spécialiste du placement, à titre provisoire, à l'Office de l'assurance-invalidité (ci-après; l'office). Il a été nommé, par le Conseil d'Etat, en tant que conseiller emploi à l'office avec effet au 1er juillet 2008.

Par courrier du 5 janvier 2009 au Service des ressources humaines de l'Etat (SRHE), le directeur de l'office a fait part de la création de deux fonctions de conseillers emploi. Il a indiqué, s'agissant de M. A., que sa fonction serait celle de conseiller emploi, à partir du 1er janvier 2009. Copie de ce courrier a été adressé à l'intéressé.

B.

Lors d'un entretien du 26 avril 2010, avec son supérieur, M. A. s'est plaint de la surveillance de la part du directeur, du chef de groupe et d'une autre collègue, relevant que d'autres collègues sont également surveillés, mais de manière moins soutenue, qu'il a des preuves à faire valoir, qu'il ne saurait accepter cette façon de faire proche du mobbing, qu'il est prêt à entreprendre des démarches juridiques si cette surveillance ne cesse pas immédiatement. Il a en outre indiqué que depuis plus de deux ans, il se sent "déjugé" et "contesté" par la direction. Le document de synthèse rapportant cet entretien, signé par les deux participants, mentionne encore les attentes du chef de groupe quant à l'activité des conseillers, leurs contacts, les démarches menées, la tenue régulière des rapports de visites, le chef de groupe ajoutant qu'il n'a pas l'ancienneté pour juger d'un éventuel "contentieux", mais ne doute pas de l'engagement et du travail accompli. Il suggère un rendez-vous à trois avec le directeur, ce que M. A. a accepté.

Le 7 mai 2010, M. A. a été entendu par le directeur de l'office, en présence de Me Jean-Marie Röthlisberger, avocat, mandataire de l'office et de M. B. Selon le procès-verbal y relatif, il s'agit d'un entretien à la demande de l'intéressé, avant avertissement préalable selon l'article 46 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, dont lecture lui a été donnée, ses droits prévus par la LPJA lui ayant été rappelés, en particulier le droit d'être entendu, le droit de consulter le dossier et le droit de se faire assister par un mandataire. M. A. a fait état de ses griefs, rappelant qu'il est à l'office

depuis 4 ans, qu'il a beaucoup de plaisir à faire son travail, avec les employeurs et ses collègues, qu'il a fait part de ses soucis avec la direction à M. B., les mettant sur le compte de malentendus et d'une mauvaise communication. Ayant constaté une surveillance assez accrue ces derniers temps, il a constaté que ce n'était pas le cas de ses collègues occupant des fonctions similaires, à la suite de quoi il a demandé à son chef de groupe que cela cesse immédiatement, faute de quoi il en référerait à qui de droit. Il a ajouté que depuis lors, il y avait eu moins de "controlling", que cela avait créé des tensions pour rien, que l'on peut toujours discuter avec lui malgré son langage "terrain" et que ce qui le gêne dans le "controlling", c'est la manière de le faire, le fait que l'on ne lui avait jamais rien dit ni reproché, malgré qu'il ait demandé au directeur qu'on lui explique ses éventuels manquements et qu'il voulait volontiers faire une correction s'il faisait quelque chose de faux. Il a encore exposé avoir la conscience tranquille, n'avoir commis aucune faute grave et être loyal vis-à-vis de son employeur. Il a précisé que le "controlling" tient au fait de consulter son agenda à un taux plus élevé que pour ses collègues et, relisant le procès-verbal du 27 avril 2010 établi par son supérieur hiérarchique, il a annoncé qu'il donnerait le document contenant les statistiques au directeur, pensant que l'on peut appeler cela du mobbing. Selon le directeur, il n'y a aucune surveillance particulière le concernant. Il dit avoir rencontré des difficultés avec M. A. au sujet du respect des directives, des comportements et des écarts de langage inadmissibles, du renouvellement de mesures professionnelles en faisant fi des consignes, rappels et directives, d'un suivi insatisfaisant des dossiers entraînant des réclamations (SUVA) et d'une attitude régulièrement contestataire envers les décisions de la direction et des responsables. Interrogé sur son avenir, M. A. a déclaré qu'il trouve son travail passionnant mais qu'il pourrait s'en aller s'il trouve un poste équivalent ailleurs. Le directeur l'a enfin informé qu'il lui écrirait pour lui signifier un "avertissement préalable", indiquant que faute d'amélioration dans le délai imparti, il devrait se déterminer sur la poursuite des rapports de travail, conformément aux articles 47 et 48 LSt. Les participants à l'entretien ont signé le procès-verbal de cet entretien, à l'exception de M. A., qui a refusé de signer.

Par pli recommandé du 7 mai 2010, le directeur de l'office a infligé à M. A. un avertissement préalable au sens de l'article 46 LSt, fondé sur les griefs rappelés lors de l'entretien du 7 mai 2009, en lui fixant un délai au 20 juin 2010 pour améliorer son comportement, les écarts de langage inadmissibles, le suivi des dossiers entraînant des réclamations (Suva) et respecter, avec fidélité, engagement, honnêteté et impartialité, tant le cadre légal, les directives établies et les instructions données (octroi et renouvellement des mesures, timbrage) que la hiérarchie (réorganisation, répartition des locaux) et les collègues de travail (collégialité et collaboration). Il lui a été rappelé que son chef de groupe pourrait l'appuyer dans le cadre des attentes susmentionnées, qu'une évaluation régulière serait menée et qu'un bilan des objectifs fixés serait effectué par le directeur et son supérieur dans la semaine du 28 juin au 2 juillet 2010.

C.

Par mémoire de recours du 2 juin 2010, M. A., agissant désormais par l'intermédiaire de son mandataire, dépose un recours contre la décision précitée, concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation, avec ou sans renvoi du dossier. Il invoque la violation de l'article 46 LSt et la constatation inexacte et incomplète des faits pertinents (art. 33 LPJA). A l'appui de son recours, il prétend que les mesures de surveillance étaient excessives, que la procédure ouverte à son encontre est disproportionnée et non justifiée, la raison principale

étant qu'il a osé se plaindre auprès de son chef de groupe, lors de l'entretien du 26 avril 2010, d'une situation illicite, son agenda ayant été consulté 49 fois du 3 mars au 14 avril 2010. Il conteste tous les reproches, infondés et erronés, formulés dans la décision d'avertissement qu'il tient pour totalement arbitraire.

D.

Le 23 août 2010, le directeur de l'office fait part de ses observations, concluant au rejet du recours. Il conteste les griefs soulevés par le recourant, qui pose problème depuis quelques mois, ce qui avait été évoqué avec lui oralement ou par e-mail. Aucune amélioration n'ayant pu être constatée, le chef du groupe a été amené à faire un rapport à la direction, qui a légitimé le prononcé d'un avertissement préalable. Au vu des nombreux manquements relevés, le recourant devait améliorer son attitude pour le bon fonctionnement de l'office. Il précise que depuis le mois de juin, le recourant a "corrigé le tir", tous les points mentionnés dans l'avertissement étant dorénavant respectés. Ces observations ont été transmises au recourant pour information.

Considérant en droit:

1.

La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995 pose le principe, en son article 45, alinéa 1, que, 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. Ce renvoi intervient moyennant un préavis de trois mois pour la fin d'un mois (art.48, al.2 LSt). La loi prévoit également une procédure d'avertissement préalable 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 (art.46, al.1 LSt) avec fixation d'un délai pour s'améliorer.

1.1.

Le renvoi d'un fonctionnaire peut intervenir aussi bien en l'absence de toute faute, par exemple pour raison d'inaptitude, que lorsqu'une faute a été commise. C'est pourquoi le législateur a voulu tempérer la rigueur de ce principe en donnant une chance au fonctionnaire de se ressaisir lorsque les faits qui lui sont reprochés dépendent de sa volonté et qu'ils ne revêtent pas encore une gravité telle que les rapports de service doivent prendre fin, le lien de confiance n'étant pas rompu entre employeur et titulaire de fonction publique (BGC 161 I, p.821).

1.2.

D'après cette réglementation, l'avertissement ne constitue pas en lui-même une sanction disciplinaire; il s'agit cependant d'une étape en principe obligatoire avant le blâme, qui est clairement une sanction, ou avant la résiliation des rapports de service lorsque les faits reprochés au fonctionnaire dépendent de sa volonté et qu'ils ne sont pas graves au point de rompre le lien de confiance entre employeur et titulaire de fonction publique (RJN 2004, p. 125, consid.3b citant l'ATF 125 I 122 consid.2 in fine).

1.3.

Selon l'article 48 LSt, si l'autorité de nomination estime que la violation des obligations de service ou le comportement de l'intéressé 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 (al. 1). Sinon, l'autorité de nomination prononce le renvoi du titulaire de fonction publique et lui notifie la décision moyennant un préavis de 3 mois pour la fin d'un mois (al. 2). En cas de violation grave des devoirs de service, l'autorité de nomination peut procéder au renvoi du titulaire de fonction publique avec effet immédiat, cas échéant sans avertissement préalable (al. 3). Pour autant que l'état des fonctions le permette et que la mesure lui paraisse opportune au vu des faits pris en compte, l'autorité de nomination peut ordonner le déplacement dans un autre poste ou une autre fonction (al. 4).

#### 1.4.

Selon la jurisprudence, l'autorité décide librement, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, dont elle devra néanmoins user de façon consciencieuse, si la résiliation est justifiée. L'existence d'un juste motif autorisant le renvoi, même immédiat, n'a pas besoin d'être démontré. Il suffit que le licenciement se situe dans les limites du pouvoir appréciateur de l'autorité et apparaisse, au regard des prestations et du comportement de l'employé ainsi que des circonstances personnelles et des exigences de service, comme une mesure soutenable (ATA du 05.07.2002 [TA.2002.206] consid.3b ; RJN 2004 p. 125, consid.3c, 2002 p.226, consid.2; ATF 108 Ib 209; JT 1983 p.332-333; RJN 1995, p.147-148). Les conditions justifiant une résiliation ne se déterminent pas de façon abstraite ou générale, mais dépendent concrètement de la position et des responsabilités de l'intéressé, de la nature et de la durée des rapports de travail, ainsi que du genre et de l'importance des griefs en cause (ATF du 13.09.2007 [1C\_142/2007] consid.6.3 et les références citées; voir aussi ATF du 11.04.2001 [2P.273/2000] consid.3a)bb), pour un exemple de la fonction de gendarmerie).

#### 1.5.

Selon l'article 15, alinéa 2 LSt, les titulaires de fonctions publiques accomplissent leurs tâches avec engagement, fidélité, honnêteté et impartialité, dans le respect des instructions reçues. Cette disposition recouvre le devoir de dignité qui constitue l'un des éléments du devoir de fidélité au sens large. Dans une relation où les personnes employées par l'Etat exercent en fait une parcelle de la puissance publique, il est manifeste que les citoyens n'accepteront d'être dans une position de relative faiblesse que vis-à-vis d'agents de la fonction publique dignes de respect. Ce devoir oblige les fonctionnaires à la courtoisie envers les administrés. Il oblige aussi les agents publics à avoir une attitude privée irréprochable. Ce devoir emporte également pour les fonctionnaires l'interdiction de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre pour eux ou pour autrui des dons ou autres avantages qui pourraient compromettre l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches de même que le fait, pour un tiers, agissant de connivence avec un titulaire de fonction publique de solliciter, d'accepter ou de se faire promettre des dons ou autres avantages au sens de l'article 24 LSt (B. Knapp, la violation du devoir de fidélité, cause de cessation de l'emploi des fonctionnaires fédéraux, RDS 1984 p. 494; JAAC 1999, no 63.62).

#### 2.

L'avertissement préalable, infligé à l'intéressé par le directeur de l'office, avait pour but d'améliorer, dans le délai imparti, son comportement, ses écarts de langage et la qualité de son travail.

## 2.1.

Dans la décision entreprise, l'office a exposé les griefs reprochés au recourant, en se référant à la séance qui a eu lieu le jour même, au cours de laquelle ont été évoqués, et consignés dans un procès-verbal, les faits sur la base desquels se fonde l'avertissement. Il en ressort qu'il a été absent du bureau, notamment les 7 et 14 avril 2010, sans qu'il n'ait laissé d'indications à ce sujet, que le 31 mars 2010, alors que le timbrage indiquait qu'il était au travail, il en était en fait absent, que notamment les 23 et 29 mars 2010 il n'a indiqué que rétroactivement des séances à l'extérieur et, enfin, qu'il s'octroyait des pauses supplémentaires par rapport à celles autorisées pour fumer, et n'a pas timbré alors qu'il était en pause le 12 mars 2010. Ces éléments sont corroborés par les fiches de décompte, de sorte qu'il n'y pas lieu de revenir sur leur valeur probante.

## 2.2.

Le recourant relativise le sérieux de ces reproches, en relevant qu'il s'agit de "petits reproches sans importance". Toutefois, une telle argumentation ne peut être suivie, dans la mesure où le Tribunal fédéral a considéré que la manipulation de la fiche horaire peut constituer un motif justifiant le renvoi d'un fonctionnaire, et ce avec effet immédiat, suivant les circonstances. Dans l'affaire en question, il s'agissait de violations répétées dans ce sens, de sorte que le Tribunal fédéral a considéré que c'était à bon droit que l'Etat de Vaud avait résilié les rapports de service (ATF du 12 août 2001 4C.149/2002).

## 2.3.

En l'occurrence, dans la mesure où les violations de l'obligation d'indiquer correctement le temps de travail sont moindres, le prononcé de l'avertissement s'avère justifié, pour ce motif déjà, au vu des manquements constatés à ce niveau-là.

## 2.4.

A cet égard, le recourant est plutôt mal venu de se plaindre qu'il a fait l'objet de mesures de surveillance, alors même que c'est en raison d'absences non signalées que celles-ci ont été mises en œuvre. Par ailleurs, comme le relève avec pertinence l'office dans ses observations, le fait de consulter l'agenda électronique ne constitue pas une mesure de surveillance, étant donné qu'il n'y a pas de système prévu dans ce but, et ne fait pas partie du champ d'application de l'article 26 OLT 3.

## 2.5.

Au demeurant, le but de l'agenda électronique, ou dans une version papier déposée au secrétariat, est précisément de pouvoir localiser, en vue d'un éventuel contact, les collaborateurs d'un service, ce qui n'a pas été possible dans le cas du recourant.

## 3.

En ce qui concerne le reproche concernant le suivi conforme aux directives concernant l'octroi et le renouvellement des mesures professionnelles, l'intéressé estime qu'il les respecte, étant donné que les décisions rendues dans ce domaine ont été acceptées et tolérées, jusqu'à fin 2009 par une personne compétente, de sorte que ce grief s'avère injustifié.

## 3.1.

A ce sujet, l'office relève tout d'abord que, dans le cas d'une personne s'étant vu refuser l'octroi d'une rente de l'assurance-invalidité, en raison d'une capacité de gain résiduelle complète, dans une activité adaptée à son état de santé, des mesures d'orientation professionnelles ont été octroyées à quatre reprises, soit pour près d'un an, dont deux fois en qualité d'aide-concierge.

3.2.

Or, la directive concernant les compétences décisionnelles et le droit de signature des communications, préavis et décisions pour l'intervention précoce et la réadaptation professionnelle incluant les codes statistiques, du 24 octobre 2008 dans sa version du 24 avril 2009, prévoit que de telles mesures peuvent être ordonnées, pour une durée maximale de trois mois, prolongeable exceptionnellement de trois mois, lorsqu'il existe une perspective sérieuse d'engagement dans l'entreprise. Le but de la directive est d'éviter qu'une personne entre dans une dynamique de réadaptation, dans l'attente de la décision quant à sa demande de prestations de l'assurance-invalidité, et qu'en fin de compte celle-ci soit refusée, plongeant ainsi la personne dans une situation de désarroi quant à son avenir professionnel.

3.3.

Par ailleurs, la mesure doit, au sens de la directive précitée, être saisie sous le code portant le numéro 400, alors qu'elle apparaît dans le dossier traité par le recourant sous le code 299, ce qui rendait impossible tout contrôle à ce niveau-là.

3.4.

Il en a été de même dans le cas d'un autre assuré, dont la demi-rente a été supprimée le 29 septembre 2006, qui a été mis au bénéfice des mesures professionnelles, du 26 mai 2007 au 30 septembre 2008, et du 1er février au 31 août 2010, en violation de la directive précitée.

4.

En outre, la décision entreprise fait état d'un manque de suivi dans certains dossiers, traités conjointement avec la Caisse nationale suisse en matière d'assurance-accident (SUVA), ce qui a entraîné des réclamations de cette dernière.

4.1.

Le recourant prétend que cette affirmation est une invention, et que la situation est parfaitement en ordre, comme cela résulte d'une séance qui s'est tenue le 17 mai 2010.

4.2.

Or, si le recourant peut arguer que la situation a été rétablie après-coup, soit postérieurement à l'avertissement et dont il n'y a pas lieu de tenir compte ici, il n'en demeure pas moins qu'il résulte des courriers déposés au dossier émanant de collaborateurs de la SUVA, et auxquels on peut se référer, qu'un certain nombre de dossiers nécessitait une prise de position de la part du recourant, étant donné que, notamment dans un dossier, la dernière note le concernant datait du 11 juin 2009. Par ailleurs, dans le cas d'une assurée, le recourant avait omis d'aviser la SUVA au sujet de démarches entreprises, ce qui a entraîné le versement d'indemnités journalières qui n'étaient pas dues, de sorte que ce grief doit également être accueilli.

5.

Enfin, pour ce qui est de l'attitude irrespectueuse envers les décisions prises par la direction et les personnes responsables, ainsi qu'un comportement altérant la collégialité et la collaboration avec les collègues, le recourant estime qu'il s'agit-là de pure fiction. A ce stade la question souffre de rester ouverte, au regard de ce qui suit.

#### 5.1.

En effet, il apparaît que les faits et circonstances reprochés au recourant ont heurté, à maintes reprises et à plus d'un titre, la lettre des articles 15, alinéas 1 et 2, de même que de l'article 28 LSt, qui imposent au recourant le respect de certains devoirs rattachés à sa fonction, tels que le devoir de remplir consciencieusement ses tâches, d'exécuter les instructions de ses supérieurs, d'assumer un devoir général de fidélité et de se montrer digne de la confiance que sa situation officielle exige, de même que d'informer immédiatement sa hiérarchie de toute absence de son travail. Il apparaît dès lors que l'office - lequel bénéficie d'un pouvoir d'appréciation dans les décisions prises en matière de cessation des rapports de service, contrairement à l'autorité de céans, qui ne revoit pas l'opportunité des décisions et doit exercer son pouvoir d'examen avec une certaine retenue (RJN 2002 p. 230, consid. 2b et les références citées) ■ n'a pas excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation en retenant que les motifs évoqués à l'appui de l'avertissement litigieux, dépendant pour une part de la volonté du recourant, démontrent que les exigences de la fonction ne sont en l'occurrence pas remplies à satisfaction, au sens de l'article 46, alinéa 1 LSt, de telle sorte que le prononcé d'un avertissement à l'encontre du recourant apparaît justifié. Dès lors, le recours doit être rejeté.

#### 6.

Le recourant requiert de l'Etat de Neuchâtel ou, à défaut, d'un expert neutre, le dépôt du nombre des consultations des agendas électroniques des collaborateurs occupant les mêmes fonctions que lui, pour la période du 1er janvier au 31 mai 2010.

#### 6.1.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'autorité demeure libre de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATA du 4 août 2005, 2A.212/2005 et les réf. citées, notamment ATF 130 II 425 consid. 2.1, p. 429).

#### 6.2.

En l'espèce, l'autorité de céans a acquis la certitude qu'une telle administration de preuves n'aurait pas d'influence sur le résultat de la présente procédure, à mesure que les manquements reprochés au recourant sont corroborés par suffisamment d'éléments probants, liés aux absences non justifiées du bureau, ainsi qu'à la gestion incorrecte de certains dossiers.

#### 6.3.

Ce d'autant plus que, comme déjà dit précédemment, la consultation de l'agenda ne peut être considérée comme un moyen de surveillance, au sens de l'article 29 OLT 3.

#### 7.

Conformément à une pratique constante en matière de rapports de service, il ne sera pas perçu de frais (art. 47 al. 4 LPJA). En outre, le recourant, qui succombe, ne saurait prétendre à des dépens pour ses frais d'intervention (art. 48 LPJA a contrario).

Par ces motifs, le conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie,  
décide:

1. Le recours est rejeté;
2. il n'est pas perçu de frais;
3. il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 23 mars 2011

Thierry Grosjean

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