

Tribunal fédéral – 1C_36/2024
1^{re} Cour de droit public
Arrêt du 8 avril 2024

Fonction publique,
licenciement

Période probatoire

Art. 15 Statut du personnel
de la Ville de Neuchâtel,
336 CO



En **période probatoire**, une impossibilité d'établir une relation de confiance nécessaire à l'accomplissement des tâches confiées **suffit** comme motif de licenciement.

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Merz.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

A.',

représenté par Me Yves Grandjean, avocat,
recourant,

contre

Conseil communal de la Ville de Neuchâtel, Faubourg de l'Hôpital 2, 2000 Neuchâtel,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique; résiliation des rapports de service,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel, Cour de droit public, du 27 novembre 2023 (CDP.2023.269-FONC/yr).

Faits :

A.

A.' a été engagé à 90% à titre provisoire par la Ville de Neuchâtel dès le 1^{er} octobre 2021 en qualité de chef d'office, délégué à l'économie et à la domiciliation. La période probatoire d'une année a été prolongée de six mois à deux reprises.

Après avoir été informé par le Conseil communal de son intention de le licencier, A.' a fait valoir son droit d'être entendu par courrier du 18 juillet 2023.

Par décision du 25 juillet 2023, le Conseil communal de la Ville de Neuchâtel (ci-après: le Conseil communal) a licencié A.' durant la période probatoire avec effet au 30 septembre 2023. Il a notamment reproché au prénommé d'accuser des retards dans le traitement des dossiers, d'avoir un comportement inadéquat avec ses collègues et les tiers et d'avoir violé son devoir de réserve par ses activités accessoires.

B.

A.' a recouru contre la décision du 25 juillet 2023 auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel (ci-après: le Tribunal cantonal). Il a requis principalement l'annulation de la décision du 25 juillet 2023 et subsidiairement l'octroi d'une indemnité pour licenciement abusif de 59'850 fr. (correspondant à 6 mois de salaire). Par arrêt du 27 novembre 2023, le Tribunal cantonal a rejeté le recours.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A.' demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 27 novembre 2023 et de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer, se réfère aux motifs de son arrêt et conclut au rejet du recours. Le Conseil communal fait de même.

Considérant en droit :

1.

Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) en matière de rapports de travail de droit public. Comme le litige porte notamment sur l'allocation d'indemnités d'un montant supérieur à 15'000 fr., il s'agit d'une contestation pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse atteint par ailleurs le seuil de 15'000 fr., ouvrant la voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF (art. 51 al. 1 let. a et 2 LTF; 85 al. 1 let. b LTF).

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il convient en principe d'entrer en matière.

2.

Dans la première partie de son écriture, le recourant présente son propre exposé des faits. Or, le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Le recourant ne peut critiquer la constatation de faits qui importent pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF), en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire (art. 97 al. 1 LTF; ATF 137 I 58 consid. 4.1.2), ce qu'il lui appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l'art. 42 al. 2 LTF, respectivement de l'art. 106 al. 2 LTF.

En l'espèce, le recours ne comporte aucune démonstration du caractère arbitraire de l'état de fait de la décision attaquée, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération d'autres faits que ceux retenus dans ladite décision.

3.

Le recourant ne fait pas valoir que son licenciement serait dépourvu de motifs. Il se plaint uniquement d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). Il reproche à la cour cantonale de ne pas avoir donné suite à ses offres de preuve visant à l'audition de trois témoins.

3.1. Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) comprend le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge 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, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1; arrêt 2C_850/2014 du 10 juin 2016 consid. 6.1, non publié in ATF 142 II 388). Le refus d'une mesure

probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; ATF 146 III 73 consid. 5.2.2; 144 II 427 consid. 3.1.3).

3.2. Selon l'art. 15 al. 3 du Statut du personnel communal de la Ville de Neuchâtel du 21 décembre 2020 (ci-après: le Statut du personnel), le licenciement ordinaire ne peut être prononcé que pour un motif fondé. Durant la période probatoire, en revanche, les dispositions du Code des obligations s'appliquent par analogie (art. 15 al. 2 Statut du personnel). Le congé n'est alors abusif qu'aux conditions de l'art. 336 CO.

Par conséquent, durant la période probatoire, l'autorité de nomination est en principe libre de renoncer à maintenir les rapports de service pour autant qu'elle respecte le délai de résiliation. Selon la jurisprudence, lorsque le droit applicable ne fait pas dépendre le licenciement de conditions matérielles, l'autorité dispose dans ce cadre d'un très large pouvoir d'appréciation. L'autorité de recours n'a donc pas à rechercher si les motifs invoqués sont ou non imputables à une faute de l'employé; il suffit en effet que la continuation du rapport de service se heurte à des difficultés objectives ou qu'elle n'apparaisse pas souhaitable pour une raison ou une autre (arrêt 8C_40/2022 du 15 juillet 2022 consid. 4.4 et les références citées).

La période probatoire est en effet aménagée afin de permettre aux parties de préparer l'établissement de rapports de travail destinés à durer, en leur donnant l'occasion d'éprouver leurs relations de confiance, de déterminer si elles se conviennent mutuellement et de réfléchir avant de s'engager pour une plus longue période. Si les rapports contractuels qu'elles ont noués ne répondent pas à leur attente, les parties doivent pouvoir s'en libérer rapidement (cf. en droit privé: ATF 136 III 562 consid. 3 p. 563 et 129 III 124 consid. 3.1 p. 125; en droit de la fonction publique: arrêts 8C_419/2017 du 16 avril 2018 consid. 5.3.2 et 8C_518/2011 du 18 avril 2012 consid. 6.1). En d'autres termes, avant la fin de la période probatoire, les parties ne peuvent pas s'attendre à ce que les rapports de travail s'inscrivent dans la durée (arrêt 8C_370/2021 du 24 juin 2021 consid. 5.1 et les arrêts cités).

3.3. En l'espèce, le recourant a requis l'audition de B.', avocate du service juridique, qui a eu à connaître des travaux du recourant avant que ceux-ci ne soient présentés au Conseil communal, notamment le projet d'arrêté qui composait le rapport concernant la stratégie de développement économique et de conciliation; cette personne serait en mesure d'évaluer la bonne tenue juridique du travail du recourant.

Le recourant a aussi sollicité l'audition de la cheffe des ressources humaines, à même d'exposer la sous-dotation en personnel de l'office du recourant et par là le caractère excusable de certains retards. Le recourant a encore demandé que C.', assistante administrative oeuvrant au sein de son office, soit entendue: elle serait à l'origine des accusations de mauvaise gestion des équipes et peut s'exprimer sur le comportement prétendument inconvenant du recourant avec l'un de ses subordonnés.

3.4. La cour cantonale n'a pas donné suite à ces réquisitions de preuve car elle a estimé que le dossier lui permettait de statuer en l'état. Elle a considéré que le Conseil communal n'avait pas abusé de son large pouvoir d'appréciation en mettant fin aux rapports de travail durant la période probatoire sans entendre les témoins susmentionnés pour les motifs différents suivants:

Le licenciement a d'abord été donné pour insatisfaction de l'employeur quant à la qualité du travail. Cette carence avait déjà été exprimée lors de l'entretien de développement du 26 octobre 2022: à cette occasion des pistes d'amélioration avaient été identifiées et une stratégie de progression définie avec des objectifs à atteindre. Le recourant n'avait pas satisfait à ces objectifs.

Le licenciement a ensuite été justifié pour manquements divers s'agissant des relations avec les subalternes; lors de l'entretien de développement, il avait été demandé au recourant de mieux communiquer et de partager les informations, d'organiser des séances selon un ordre du jour et de respecter les règles et processus institutionnels, notamment en accusant réception des courriels; le recourant n'avait par ailleurs pas nié avoir demandé à l'une de ses collaboratrices de se rendre à son domicile pour y travailler et avait proposé de revoir ses méthodes de management.

Il a enfin été reproché au recourant de ne pas avoir informé préalablement sa responsable de dicastère de son implication dans le lancement du référendum communal à l'encontre de la stratégie d'aménagement du territoire de la Grande Baroche.

3.5. Il y a lieu de prendre en compte le contexte particulier du licenciement d'un employé en période probatoire, qui ne suppose pas de faute de sa part (consid. 3.2 supra). Dans ces circonstances, la cour cantonale n'a pas fait preuve d'arbitraire en renonçant à faire citer les trois témoins. Elle pouvait en effet considérer de manière soutenable que suffisamment d'éléments figuraient au dossier permettant de retenir que le Conseil communal n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en mettant fin à l'engagement à l'issue de la période probatoire pour des motifs objectifs. Le recourant semble oublier qu'il se trouvait en période probatoire et qu'une impossibilité d'établir une relation de confiance nécessaire à l'accomplissement des tâches confiées suffit comme motif de licenciement. Le Tribunal cantonal a ainsi procédé à une appréciation anticipée des preuves non arbitraire en déniait à ces témoignages une valeur probante décisive pour le jugement.

Par ailleurs, le recourant a eu connaissance des reproches formulés et a pu se déterminer à leur sujet à plusieurs reprises, notamment à l'occasion de l'entretien de développement réalisé le 26 octobre 2022, ainsi que dans ses observations écrites adressées au Conseil communal le 18 juillet 2023.

Le grief de violation du droit d'être entendu doit par conséquent être écarté.

4.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté.

Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, au Conseil communal de la Ville de Neuchâtel et au Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel (Cour de droit public).

Lausanne, le 8 avril 2024

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

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Tornay Schaller