

L'art. 328 CO ayant été aligné sur les dispositions correspondantes du droit public (art. 6 al. 1 LTr), il en résulte un **devoir de protection uniforme en droit privé et public**. Le SECO est chargé d'effectuer dans les entreprises les **contrôles nécessaires** pour s'assurer de l'observation des prescriptions en matière de santé au travail. La procédure prévue par l'art. 51 LTr se distingue d'une action déposée par un salarié s'estimant victime d'un acte de mobbing à l'encontre de son employeur et qui tend à obtenir une mesure protectrice le concernant directement en application de l'art. 328 CO ou de l'art. 4 LEg (c. 3.1).

C'est sans arbitraire que l'instance précédente a **nié l'existence d'un harcèlement psychologique** :

- son arrêt de travail n'est survenu qu'après la démission des directeurs avec lesquels des tensions étaient apparues ;
- si un audit organisationnel a effectivement été mené en raison du mauvais climat de travail global au sein du musée, rien ne permet d'affirmer sur cette base que le recourant aurait été personnellement victime de propos ou d'agissements systématiquement dénigrants (c. 4.1) ;
- les agissements s'étaient limités à deux cas isolés intervenus dans le contexte particulier d'un changement de directeur (c. 4.2).

Composition

MM. les Juges fédéraux Haag, Président,
Kneubühler et Merz.

Greffier : M. Hausammann.

Participants à la procédure

A.,
représenté par Me Alexis Bolle, 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 en raison d'une incapacité de travail de longue durée, harcèlement psychologique,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel du 10 décembre 2024 (CDP.2024.273-FONC/vb).

Faits :

A.

A. a été engagé, le 1er janvier 2011, par le Conseil communal de la Ville de Neuchâtel (ci-après: Conseil communal) en qualité de conservateur adjoint à 40% auprès du Musée d'ethnographie de Neuchâtel

(ci-après: le musée). En janvier 2014, il a augmenté son taux d'activité à 50%. À la suite de dissensions apparues dès avril 2018 entre plusieurs collaborateurs, dont l'intéressé, et la nouvelle direction, différentes séances de médiation et une analyse du climat du travail ont été mises en oeuvre jusqu'au début de l'année 2020. Lors d'un entretien du 13 octobre 2020, A. s'est plaint de son cahier des charges, estimant notamment qu'il ne lui revenait pas de faire des visites guidées, et a ajouté que les tensions avec la direction ne s'étaient pas estompées. Le 30 mars 2023, il a signé un cahier des charges formalisé, puis a été nommé conservateur dès le 1er avril 2023.

En raison de la médiatisation de la mauvaise ambiance de travail et après une interpellation du conseiller communal chargé du dicastère dont dépend l'établissement, un audit organisationnel a été mené en juillet 2023 par la société B. SA. Cet audit a mis en évidence diverses problématiques et a conduit à la démission des codirecteurs en janvier 2024. Dans ce contexte, A. a signalé faire l'objet d'agissements néfastes de la part de certains de ses collègues, qui soutenaient l'ancienne direction, depuis l'interpellation du conseiller communal et le départ de la direction.

À partir du 14 février 2024, A. a été en incapacité de travail totale.

B.

Après avoir donné l'occasion à A. de s'exprimer sur la situation, le Conseil communal a, par décision du 11 septembre 2024, résilié ses rapports de service avec effet au 31 décembre 2024, en raison de son absence prolongée pour cause de maladie.

Le recours interjeté auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois a été partiellement admis par arrêt du 10 décembre 2024, l'instance cantonale reportant la fin des rapports de travail au 31 mars 2025, compte tenu d'un délai de préavis de six mois. Pour le surplus, elle a rejeté le recours.

C.

Agissant par le biais du recours en matière de droit public, A. demande principalement au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal en ce sens que les rapports de service perdurent au-delà du 31 mars 2025. Subsidiairement, il requiert l'octroi d'une indemnité de 27'668 fr. 40 correspondant à six mois de salaire pour licenciement abusif et, plus subsidiairement, le renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision au sens des considérants. Le recourant demande également l'effet suspensif, ce qui a été refusé par ordonnance présidentielle du 12 février 2025.

La cour cantonale renonce à se déterminer formellement et renvoie aux considérants de son arrêt. L'intimé conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

La décision attaquée concerne des rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Elle tranche une contestation pécuniaire et la valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. qui ouvre 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). 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.

2.

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. La partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; [ATF 142 II 355](#) consid. 6). Conformément à l'art. 106

al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves ([ATF 145 V 188](#) consid. 2).

Au début de son écriture, le recourant présente sous forme d'allégués des faits qui auraient été omis par l'instance précédente. Il n'indique cependant pas en quoi l'état de fait de la cour cantonale serait manifestement inexact et devrait être complété, ni dans quelle mesure ces faits auraient une influence sur le sort du litige (cf. art. 97 al. 1 LTF). L'analyse de l'instance précédente tient par ailleurs compte des faits soulevés par le recourant. Insuffisamment motivées, ces critiques sont irrecevables et il sera statué sur la base de l'état de faits retenu par la cour cantonale.

3.

Le recourant se plaint d'une violation des art. 328 CO, 6 al. 1 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.11) et 21 du Statut du personnel communal de la Ville de Neuchâtel du 25 octobre 2021 (SPC). Il fait également valoir une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), au motif que la cour cantonale aurait à tort rejeté ses réquisitions de preuve.

3.1. En plus des règles de droit privé (art. 319 ss CO), toutes sortes de prescriptions de droit public, adoptées par les cantons ou la Confédération, assurent une protection minimale des travailleurs (cf. [ATF 143 I 403](#) consid. 7.4). L'art. 328 CO, relatif à la protection de la personnalité du travailleur, a été aligné sur les dispositions correspondantes du droit public, en particulier l'art. 6 al. 1 LTr. Il en résulte un devoir de protection uniforme en droit privé et public (cf. [ATF 132 III 257](#) consid. 5.4; arrêt 8C_732/2016 du 26 septembre 2017 consid. 6.2; Karine Lempen, in : Commentaire romand CO I, 3e éd. 2021, n. 4 ad art. 328 CO).

Le fait que ce principe soit ancré dans le droit public du travail a un impact particulier dans la mesure où les voies de droit ne sont pas les mêmes en droit public et en droit privé. En vertu de l'art. 6 al. 1 LTr, le travailleur peut demander aux organes d'exécution de la LTr de faire mettre en oeuvre les mesures par l'employeur (Secrétariat d'État à l'économie [SECO], Commentaire de la loi sur le travail du 3 février 2012, ad art. 6 al. 1 LTr). Cette autorité est chargée d'effectuer dans les entreprises les contrôles nécessaires pour s'assurer de l'observation des prescriptions en matière de santé au travail (cf. art. 79 al. 1 de l'ordonnance 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail [OLT1; RS 822.111]). Si elle constate une infraction, l'autorité invite l'entreprise à se conformer à la prescription violée, puis, le cas échéant, prend la décision voulue (cf. art. 51 al. 1 et 2 LTr). La procédure prévue par l'art. 51 LTr se distingue ainsi d'une action déposée par un salarié s'estimant victime d'un acte de mobbing à l'encontre de son employeur et qui tend à obtenir une mesure protectrice le concernant directement en application de l'art. 328 CO ou de l'art. 4 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995 (loi sur l'égalité; RS 151.1; pour le lien entre le droit public et le droit privé en matière de protection de la santé, cf. [ATF 132 III 257](#) consid. 5 et arrêt 2C_462/2011 du 9 mai 2012 consid. 3.3).

3.2. En l'occurrence, le recourant estime que son licenciement serait abusif. Il soutient que son incapacité de travail trouverait sa cause dans les actes de mobbing qui auraient été commis à son encontre. L'art. 6 al. 1 LTr, invoqué dans le mémoire de recours et également dans l'arrêt attaqué, ne trouve dès lors pas application dans le cas d'espèce et la cause sera examinée à l'aune des dispositions du Statut sur le personnel communal (SPC) et des principes dégagés de l'art. 328 CO, qui valent également dans les relations de travail fondées sur le droit public (cf. arrêt 8C_732/2016 du 26 septembre 2017 consid. 6.2). S'agissant cependant d'application de droit fédéral à titre de droit cantonal/communal supplétif, le Tribunal fédéral n'intervient que sous l'angle d'une violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire qui doit être formulée conformément aux exigences de motivation qualifiée de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. arrêts 8C_791/2021 du 12 octobre 2022 consid. 3.3, 8C_709/2021 du 2 mai 2022 consid. 2.2 et 8C_590/2020 du 8 juillet 2021 consid. 4.2).

3.2.1. Aux termes de l'art. 21 al. 1 SPC, le personnel est tenu de s'abstenir de tout comportement constitutif de harcèlement psychologique, sexuel ou de toute autre attitude susceptible de porter atteinte à la personnalité de ses collègues. Compte tenu de leurs responsabilités d'encadrement et de protection de la santé du personnel, les supérieur-e-s hiérarchiques doivent se montrer exemplaires dans la conduite de leur personnel (al. 2). Le Conseil communal met en place des mesures de prévention et de résolution des conflits (al. 3).

Selon la définition donnée par la jurisprudence, qui vaut pour les relations de travail fondées tant sur le droit privé que sur le droit public (arrêt 8D_6/2021 du 23 septembre 2022 et les arrêts cités), le harcèlement psychologique, ou mobbing, est un enchaînement de propos et/ou d'agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels un ou plusieurs individus cherchent à isoler, à marginaliser, voire à exclure une personne sur son lieu de travail. La victime est souvent placée dans une situation où chaque acte pris individuellement peut être considéré comme supportable, alors que l'ensemble des agissements constitue une déstabilisation de la personnalité poussée jusqu'à l'élimination professionnelle de la personne visée (arrêts 4A_310/2019 du 10 juin 2020 consid. 4.1.1; 4A_652/2018 du 21 mai 2019 consid. 5.1; 8C_107/2018 du 7 août 2018 consid. 5). Il n'y a pas harcèlement psychologique du seul fait d'un conflit dans les relations professionnelles (cf. par ex. arrêts 4A_439/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.2 et 5.3; 8C_787/2015 du 4 novembre 2016 consid. 3.2.4; 4A_381/2014 du 3 février 2015 consid. 5.2), d'une incompatibilité de caractères (arrêt 2P.39/2004 du 13 juillet 2004 consid. 4.2), d'une mauvaise ambiance de travail, ou du simple fait qu'un supérieur hiérarchique n'aurait pas toujours satisfait à ses devoirs envers ses collaborateurs (arrêts 8C_74/2019 du 21 octobre 2020 consid. 5.1; 8C_41/2017 du 21 décembre 2017 consid. 3.5 et les références).

Il résulte des particularités du mobbing que ce dernier est généralement difficile à prouver, si bien qu'il faut éventuellement admettre son existence sur la base d'un faisceau d'indices convergents (arrêt 8C_41/2017 précité consid. 3.5 in fine et les références). L'autorité de céans concède une marge d'appréciation au juge appelé à déterminer, sur la base des circonstances d'espèce, si les indices réunis permettent ou non de retenir un tel mobbing (arrêts 8C_107/2018 précité consid. 5; 4A_32/2010 du 17 mai 2010 consid. 3.3.4; 4A_245/2009 du 6 avril 2010 consid. 4.3.3).

3.2.2. Intitulé "Licenciement ordinaire", l'art. 15 SPC prévoit, à son alinéa 3, qu'un licenciement ne peut être prononcé que pour un motif fondé, à savoir si des raisons d'incapacité, 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'art. 336c CO s'applique par analogie (art. 15 al. 4 SPC). Après l'écoulement des délais prévus à l'art. 336c CO, un licenciement peut aussi être prononcé si l'employé est, sans faute de sa part (en cas de maladie, d'accident ou d'invalidité) dans l'incapacité d'accomplir sa fonction (cf. art. 15 al. 5 SPC). Selon l'art. 336c al. 1 let. b CO, l'employeur ne peut pas résilier le contrat pendant une incapacité de travail totale ou partielle résultant d'une maladie ou d'un accident non imputables à la faute du travailleur, et cela, durant 30 jours au cours de la première année de service, durant 90 jours de la deuxième à la cinquième année de service et durant 180 jours à partir de la sixième année de service. Le congé donné pendant une de ces périodes est nul (cf. art. 336c al. 2 CO).

Vu le renvoi de l'art. 15 al. 4 SPC, l'art. 336c CO s'applique en tant que droit communal supplétif (cf. [ATF 138 I 232](#) consid. 2.4 et 126 III 350 consid. 5), si bien que la cognition du Tribunal fédéral est sur ce point également limitée à l'arbitraire (cf. [ATF 138 I 232](#) consid. 2.4; arrêts 1C_519/2023 du 22 avril 2024 consid. 3.1, 8C_791/2021 du 12 octobre 2022 consid. 2.2 et 8C_709/2021 du 2 mai 2022 consid. 2.2).

3.3. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre

([ATF 145 I 167](#) consid. 4.1 et les arrêts cités). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'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 ([ATF 147 IV 534](#) consid. 2.5.1; [144 II 427](#) consid. 3.1.3; [141 I 60](#) consid. 3.3).

4.

La cour cantonale a d'abord constaté que la résiliation des rapports de travail était fondée sur l'absence de longue durée du recourant pour cause de maladie. Au moment de son licenciement, il n'était ainsi plus dans la période de protection de l'art. 336c al. 1 let. b CO, ce qui n'est pas remis en cause. Les précédents juges ont ensuite nié l'existence d'un harcèlement psychologique à l'origine de l'arrêt de travail et ont dès lors rejeté la demande d'indemnisation pour licenciement abusif.

4.1. Contrairement à l'avis du recourant, il n'était premièrement pas arbitraire pour l'instance précédente de considérer que l'absence de cahier des charges jusqu'en mars 2023 n'a pas eu d'influence sur son état de santé. En effet, cette situation ne visait pas spécifiquement le recourant, puisque l'ensemble des collaborateurs n'en disposait pas. Par ailleurs, il ne s'est retrouvé en arrêt de travail qu'en février 2024, soit près d'une année après qu'il ait signé un cahier des charges en lien avec sa nouvelle fonction et également plusieurs années après l'incident isolé survenu avec son supérieur hiérarchique relatif à son domaine d'activité. En dépit des critiques du recourant, son cahier des charges, signé le 30 mars 2023, impliquait également des tâches de déménagements d'objets et de collections, activité qu'il occupait déjà depuis août 2022 selon les faits établis par l'autorité précédente. Rien n'indique dès lors qu'il aurait dû effectuer des tâches excédant son cahier des charges.

La cour cantonale a ensuite retenu qu'aucune pièce n'attestait du fait que des contre-ordres, des remises à l'ordre non nécessaires ou des dénigrements auraient affecté la santé du recourant. Cette appréciation n'est pas insoutenable et peut être confirmée. Le conflit évoqué par le recourant avec la responsable des collections du musée, dont il n'était pas le subordonné, n'est manifestement pas suffisant pour constituer un harcèlement psychologique. Les propos tenus dans les courriels échangés en mars 2023 reflètent certes des points de vue divergents, mais sans pour autant prendre une tournure hostile ou dénigrante, l'interlocutrice du recourant reconnaissant d'ailleurs qu'il y avait "peut-être eu un malentendu". La situation a, au demeurant, été rapportée aux directeurs qui ont invité les intéressés à faire "retomber la pression" sans prendre le parti de l'un ou de l'autre. Dans la même mesure, les échanges de courriels du mois de septembre 2023 avec sa direction, relatifs au déménagement des archives, ne font état d'aucun agissement qui chercherait à isoler ou marginaliser le recourant. On cherche en vain dans les pièces les "ordres et contre-ordres" qu'il aurait reçus de sa direction, de même que le prétendu dénigrement de ses activités professionnelles. Les difficultés de communication au sein de l'établissement ne font à l'évidence pas encore état d'agissements hostiles envers le recourant.

C'est également sans arbitraire que l'instance précédente a considéré que les tensions apparues entre le recourant et les précédents directeurs du musée ne constituaient pas la preuve d'un harcèlement psychologique. Son arrêt de travail n'est en effet survenu qu'après la démission de ceux-là en janvier 2024. Par ailleurs, si un audit organisationnel a effectivement été mené en raison du mauvais climat de travail global au sein du musée, rien ne permet d'affirmer sur cette base que le recourant aurait été personnellement victime de propos ou d'agissements systématiquement dénigrants.

4.2. La cour cantonale a cependant relevé qu'après l'arrivée du directeur *ad interim* au mois de janvier 2024, la situation ne s'était pas apaisée, puisqu'une partie des collaborateurs soutenait activement les codirecteurs démissionnaires. Dans ce contexte, le recourant a retrouvé par deux fois dans ses dossiers une photographie de l'homme politique à l'origine d'interpellations au conseil général sur la situation du musée.

Sur ce point également, le recourant ne parvient pas à démontrer le caractère insoutenable de l'analyse des précédents juges. Il n'allègue pas ni ne prouve que ces agissements se seraient répétés

de manière systématique sur une période prolongée et dans un but de le déstabiliser jusqu'à son élimination professionnelle. Or, en retenant que les agissements s'étaient limités à deux cas isolés intervenus dans le contexte particulier d'un changement de directeur, la cour cantonale pouvait, sans faire preuve d'arbitraire et dans le cadre de sa marge d'appréciation, nier l'existence d'un harcèlement psychologique.

4.3. Du point de vue formel, les précédents juges ont rejeté les réquisitions de preuves formulées par le recourant, à savoir la production des rapports d'audits réalisés en 2020 et 2023, ainsi qu'un rapport médical du 9 juillet 2024 établi par son assurance perte de gain.

Cette appréciation anticipée des moyens de preuve n'est pas arbitraire, puisque les audits menés visaient à établir le climat général régnant au musée et ne concernaient pas spécifiquement le recourant. En tout état de cause, la cour cantonale a pu se forger une conviction sur la base des pièces produites par les parties, qui comprenaient notamment les résultats et recommandations du rapport d'audit externe de B. SA, pour conclure que les éléments invoqués n'étaient pas constitutifs de mobbing. Le recourant était par ailleurs libre de produire tous autres documents, y compris rapports médicaux, qui lui paraissaient utiles pour établir l'existence d'un harcèlement psychologique à son encontre. La maxime inquisitoire ne le dispensait en effet pas de collaborer à l'établissement des faits, singulièrement en renseignant l'autorité sur des faits qu'il était le mieux à même de connaître (cf. [ATF 140 I 285](#) consid. 6.3.1; arrêt 1C_611/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.3). Pour autant que recevable, le grief est rejeté.

5.

Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Succombant, le recourant supporte les frais judiciaires (cf. art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (cf. art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel.

Lausanne, le 14 mars 2025

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

Le Président : Haag

Le Greffier : Hausammann