

La résiliation des rapports de service d'un employé de l'Etat dont l'absence prolongée perturbait le bon fonctionnement du service n'est pas contestable.

#### Composition

MM. les Juges fédéraux Haag, Président,

Chaix et Merz.

Greffier : M. Kurz.

#### Participants à la procédure

A.,

représenté par Me Frédéric Hainard, avocat,

recourant,

#### *contre*

B.,

représentée par Me José Zilla,

intimée.

#### Objet

Droit de la fonction publique;

résiliation des rapports de service,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public, du 2 octobre 2024 (CDP.2024.219-FONC/vb).

#### Faits :

##### **A.**

A. a été engagé le 1er février 2003 au Service de la sécurité civile et militaire du canton de Neuchâtel. Dès le 1er juillet 2013, les rapports de service ont été repris par C., au sein duquel il a exercé les fonctions d'instructeur. Lors des entretiens d'évaluation de 2021 et 2022, il est apparu que certains objectifs n'étaient pas ou que partiellement atteints (problèmes lors de planification d'habits ou de matériel, ou dans l'entretien des masques respiratoires). Plusieurs remarques lui ont été adressées en avril, mai et août 2023. Le 28 août 2023, A. a été en incapacité de travail à 100 % pour maladie; il n'a plus repris le travail. Le 18 janvier 2024, C. a informé A. de son intention de mettre fin aux rapports de service en raison de son absence prolongée et des divers manquements qui avaient été constatés. A. a requis et obtenu certaines pièces du dossier; le 6 mars 2024, il a fait état de mobbing dont C. pouvait être à l'origine; il a requis l'audition de témoins, ce que C. a refusé.

Par décision du 19 juin 2024, B. a résilié les rapports de service pour le 30 septembre 2024, considérant que l'absence prolongée de l'intéressé perturbait le service. Rien ne venait étayer les allégations de mobbing.

## **B.**

Par arrêt du 2 octobre 2024, la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois a rejeté le recours formé par A.. Celui-ci avait eu un accès suffisant aux éléments pertinents du dossier. Le juste motif de renvoi résidait dans l'absence prolongée de l'employé et l'allégation de mobbing, formulée en cours de procédure, n'était pas suffisamment étayée.

## **C.**

Agissant par la voie du recours en matière de droit public et du recours constitutionnel subsidiaire, A. demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal et d'annuler la décision du 19 juin 2024, subsidiairement de renvoyer la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision au sens des considérants. Il demande l'effet suspensif, qui a été refusé par ordonnance du 27 novembre 2024.

La cour cantonale se réfère à son arrêt et conclut au rejet du recours. B. conclut au rejet du recours en matière de droit public et à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours constitutionnel subsidiaire. Le recourant, puis l'intimée, ont ensuite persisté dans leurs conclusions.

### **Considérant en droit :**

#### **1.**

L'arrêt entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public. S'agissant d'une contestation pécuniaire, le motif d'exclusion du recours en matière de droit public prévu par l'art. 83 let. g LTF ne s'applique pas. Le recourant conclut à la réforme de l'arrêt cantonal et à l'annulation de la décision de résiliation des rapports de service. En revanche, contrairement à ce qu'exige l'art. 42 al. 1 LTF, il omet d'indiquer dans ses conclusions s'il entend obtenir sa réintégration, le paiement de salaire ou une indemnisation. Dans les trois cas, la valeur litigieuse atteindrait manifestement le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF). Interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) prise par un tribunal supérieur statuant en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable, sous réserve de la question de ses conclusions, qui peut demeurer indécidée. En tant que destinataire de la décision de résiliation et partie à la procédure cantonale, le recourant bénéficie de la qualité pour recourir.

Il convient dès lors d'entrer en matière sur le recours en matière de droit public, de sorte que le recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF) est irrecevable.

#### **2.**

Selon l'art. 99 al. 1 LTF, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté, à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Cette exception vise les faits qui sont rendus pertinents pour la première fois par la décision attaquée; peuvent notamment être introduits des faits nouveaux concernant le déroulement de la procédure devant l'instance précédente, afin d'en contester la régularité, ou encore des faits postérieurs à l'arrêt attaqué permettant d'établir la recevabilité du recours. En dehors de ces cas, les nova ne sont pas admissibles, qu'il s'agisse de faits ou moyens de preuve survenus postérieurement à la décision attaquée, ou d'éléments que les parties ont négligé de présenter aux autorités cantonales ([ATF 139 III 120](#) consid. 3.1.2; [136 III 123](#) consid. 4.4.3). Il appartient au recourant qui entend se prévaloir de l'admissibilité exceptionnelle de faits nouveaux de démontrer que les conditions en sont remplies ([ATF 143 V 19](#) consid. 1.2 et la référence).

Le 26 novembre 2024, le recourant a adressé au Tribunal fédéral deux rapports médicaux datés des 7 et 17 novembre 2024 (soit postérieurs à l'arrêt attaqué) faisant état d'un épisode dépressif sévère. Ces pièces, outre qu'elles n'établissent nullement que l'état du recourant aurait été causé par le mobbing dont il prétend avoir été victime, ne viennent pas répondre à une argumentation nouvelle qui aurait été retenue par la cour cantonale sans avoir été discutée auparavant. Il s'agit par conséquent de pièces nouvelles, irrecevables.

### 3.

Le requérant présente dans une première partie de son recours un rappel des faits ayant abouti à la décision de résiliation, dans lequel il se plaint notamment de ne pas avoir eu accès à l'ensemble des pièces du dossier. Ce simple rappel ne constitue toutefois pas un grief motivé conformément aux exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF. Le requérant se plaint ensuite plus spécifiquement d'une violation de son droit d'être entendu. Il estime qu'il n'aurait pas eu un accès suffisant au dossier dès lors que lorsqu'il a été invité à s'exprimer après le courrier de son employeur du 18 janvier 2024, il ne disposait pas des pièces de 2003 à 2013, ni du procès-verbal de la séance du 27 novembre 2023. Contrairement à ce que retient la cour cantonale, le dossier devait d'emblée être complet et il n'appartenait pas au requérant de réclamer les pièces manquantes.

Le requérant se plaint ensuite de ne pas avoir pu faire entendre les auteurs de témoignages écrits recueillis par la B., sur lesquels il n'avait pas eu l'occasion de s'exprimer et qui font état de prétendus manquements de sa part.

**3.1.** Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier, 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 149 I 91](#) consid. 3.2; [148 II 73](#) consid. 7.3.1). Il n'emporte aucun droit à être entendu oralement ([ATF 140 I 68](#) consid. 9.6.1) ni celui d'obtenir l'audition de témoins ([ATF 130 II 425](#) consid. 2.1). L'autorité peut 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 pas l'amener à modifier son opinion ([ATF 147 IV 534](#) consid. 2.5.1; [145 I 167](#) consid. 4.1). 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 de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; [ATF 146 III 73](#) consid. 5.2.2).

**3.2.** Comme le relève la cour cantonale, la procédure de résiliation des rapports de service a été initiée par l'envoi du courrier du 18 janvier 2024 intitulé "Procédure de renvoi - Droit d'être entendu - A.". Le requérant ne saurait dès lors tirer argument du fait qu'il n'aurait pas reçu le dossier auparavant. Avec la lettre du 18 janvier 2024 lui ont été remises des annexes numérotées de 1 à 26, et un complément contenant des annexes 27 à 34 lui a été adressé le 5 février 2024. Après l'envoi d'informations complémentaires le 4 avril 2024, un délai a été accordé au requérant pour prendre position, délai qui a été prolongé à plusieurs reprises, en dernier lieu jusqu'au 8 juin 2024. Le requérant a ainsi obtenu le dossier de la cause et pu s'exprimer avant le prononcé de la décision de renvoi du 19 juin 2024. Dans la mesure où le requérant a pris son poste à C. le 1er juillet 2013, les documents antérieurs n'étaient nullement pertinents, le requérant n'apportant aucune explication permettant de retenir le contraire. Le requérant prétend que le procès-verbal de la séance du 27 novembre 2023 ne figurait pas au dossier. La cour cantonale retient à cet égard que ce procès-verbal figure au dossier et qu'il est mentionné dans la lettre de transmission du 4 avril 2024; si ce document n'était pas réellement annexé à cet envoi, le requérant pouvait s'en rendre compte immédiatement et le réclamer, en tout cas avant l'échéance du délai fixé pour se déterminer. C'est ainsi à tout le moins sans arbitraire - indépendamment de la question de la pertinence de cette pièce pour la procédure de renvoi - que la cour cantonale a retenu que le requérant ne pouvait pas s'en plaindre dans la procédure de recours.

Le requérant se plaint aussi de l'absence au dossier du "rapport de l'assureur perte de gain maladie de C." qui attesterait de l'existence d'un mobbing. La cour cantonale relève, là aussi avec raison, que l'employeur n'avait aucun accès au dossier médical de l'employé, et que ce dernier était d'ailleurs en possession du rapport en question.

Le requérant ne démontre dès lors pas qu'il n'aurait pas bénéficié d'un accès suffisant aux éléments pertinents du dossier.

**3.3.** Le recourant se plaint de ce que C. ait interrogé par écrit des témoins au moyen d'un questionnaire auquel il n'aurait pas eu accès. Comme cela est relevé ci-dessus, le droit d'être entendu ne confère pas le droit à une audition de témoins. Le recourant a eu connaissance des réponses apportées par certains collaborateurs aux questions portant sur la qualité des appareils ARI et des masques du centre de formation. Il avait ainsi le loisir de se déterminer sur le contenu de ces réponses et de faire valoir ses objections. L'audition des collaborateurs en question ne s'imposait donc pas. Les griefs d'ordre formel doivent par conséquent être écartés.

#### **4.**

Invoquant ensuite l'interdiction de l'arbitraire, le recourant estime que la décision de renvoi aurait dû être précédée d'un avertissement dès lors qu'elle ne reposait pas uniquement sur les intérêts du service, mais aussi sur une insuffisance de prestations que le recourant conteste. Il considère en outre que l'avis médical, établissant selon lui l'existence d'un mobbing, aurait été écarté arbitrairement.

**4.1.** Le Tribunal fédéral revoit l'application faite du droit cantonal sous l'angle de l'arbitraire ([ATF 147 I 433](#) consid. 4.2). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat ([ATF 148 II 465](#) consid. 8.1; [148 I 145](#) consid. 6.1). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences strictes en matière de motivation définies par l'art. 106 al. 2 LTF; il lui appartient de citer les dispositions dont il se prévaut et démontrer en quoi celles-ci auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit ([ATF 149 III 81](#) consid. 1.3; [146 I 62](#) consid. 3).

**4.2.** Selon l'art. 45 al. 1 de la loi neuchâteloise du 28 juin 1995 sur le statut de la fonction publique (LSt; RS/NE 152.510), 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. L'art. 46 LSt prévoit que, 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 doit en avertir par écrit l'intéressé après l'avoir entendu et lui fixer un délai raisonnable pour s'améliorer; il lui en suggère autant que possible certains moyens (al. 1); faute d'amélioration constatée dans le délai imparti, le chef de service transmet le dossier à l'autorité de nomination avec ses observations (al. 2).

La jurisprudence relative à ces dispositions retient que les justes motifs de renvoi des fonctionnaires ou employés de l'État peuvent procéder de toutes circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la poursuite des rapports de service, même en l'absence de faute. De toute nature, ils peuvent relever d'événements ou de circonstances que l'intéressé ne pouvait éviter, ou au contraire d'activités, de comportements ou de situations qui lui sont imputables (arrêts 8C\_621/2014 du 4 février 2015 consid. 5.2; 8C\_780/2012 du 11 février 2013 consid. 5.2.1; 8C\_70/2010 du 20 décembre 2010 consid. 2.2 non publié in [ATF 137 I 58](#)). L'avertissement préalable exigé par l'art. 46 LSt n'est pas nécessaire lorsque le renvoi est fondé sur de justes motifs liés à l'intérêt du service au sens de l'art. 45 al. 1 LSt (arrêt 8C\_585/2014 du 29 mai 2015 consid. 7.6.2).

**4.3.** Durant l'année 2022, le recourant a été en incapacité de travail à divers taux du 4 avril au 24 juillet. En 2023, il a été absent à 100 % depuis le 29 août. Il n'a pas repris le travail depuis lors. Le rapport médical du 14 décembre 2023 fait état d'un épisode dépressif sévère. Cette absence de longue durée, sans qu'un retour au travail ne soit envisageable, a indéniablement perturbé le fonctionnement de

l'établissement, les tâches du recourant devant être assumées par d'autres collaborateurs, ce qui a eu pour effet de surcharger l'ensemble du personnel. Ces éléments pouvaient suffire, sous l'angle restreint du contrôle de l'arbitraire, à justifier la décision de renvoi. Contrairement à ce que soutient le recourant, la décision de renvoi du 19 juin 2024 est uniquement fondée sur son absence de longue durée et les difficultés qu'il en est résulté pour le fonctionnement du service. Les brèves considérations de la cour cantonale sur l'insuffisance des prestations doivent ainsi être considérées comme un simple *obiter dictum*. Dès lors que les circonstances retenues sont indépendantes de la volonté de l'intéressé, et que l'on ne pouvait pas s'attendre à une amélioration permettant d'assurer durablement la bonne marche du service, un avertissement préalable n'était pas nécessaire (arrêt 8C\_585/2014 précité consid. 7.6.2). Il n'y a aucun arbitraire sur ce point.

**4.4.** Contrairement à ce que soutient le recourant, le rapport médical de "plausibilisation de l'incapacité de travail", établi le 14 décembre 2023, a bien été pris en considération par la cour cantonale. Celle-ci a en effet relevé que si le médecin y faisait état d'une incapacité à 100 %, il n'avait fait que relayer - sans en attester la véracité - les plaintes du recourant, qui étaient au demeurant très générales. Cette appréciation n'a, elle non plus, rien d'arbitraire dès lors que le rapport médical en question fait état d'un "sentiment de mobbing" qui n'est guère étayé par des éléments plus concrets qu'un changement de bureau, des suppressions de cours et des propos considérés comme inappropriés, sans plus de précision quant à leur auteur ou à leur contenu.

Le grief d'arbitraire doit dès lors lui aussi être écarté.

## **5.**

Sur le vu de ce qui précède, le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable et le recours en matière de droit public est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

### **Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :**

#### **1.**

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

#### **2.**

Le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable.

#### **3.**

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

#### **4.**

Il n'est pas alloué de dépens.

#### **5.**

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public.

Lausanne, le 22 juillet 2025

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

Le Président : Haag

Le Greffier : Kurz