

100.2016.49
RAD
ANP/BEJ

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du 15 novembre 2016

Droit administratif

B. Rolli, président
Th. Häberli et C. Tissot, juges
P. Annen-Etique, greffière



A. _____
représenté par Me B. _____
recourant

contre

Municipalité de C. _____
représentée par Me D. _____
intimée

et

Préfecture du Jura bernois
Rue de la Préfecture 2, 2608 Courtelary

relatif à une décision sur recours de cette dernière du 13 janvier 2016
(résiliation des rapports de travail)

En fait:

A.

A._____, né en 1961, au bénéfice d'une formation de base dans le commerce, a été engagé dès le 1^{er} octobre 1990 auprès de la Commune municipale de C._____. Selon le descriptif de son cahier des charges signé le 18 janvier 2001, son poste de travail se partageait entre les fonctions de concierge communal et de chauffeur du bus scolaire, à raison d'un taux d'occupation de 50% chacune. Suite à des réclamations formulées dès 2005 (en tout cas) en lien avec ses prestations de travail, la C._____ a convoqué A._____ à plusieurs entrevues et lui a également adressé des avertissements écrits ou par oral. Des cahiers des charges distincts pour ses fonctions respectives de concierge et de chauffeur de bus scolaire ont été adoptés les 9 mars 2009 et 6 juin 2014, moyennant au surplus une évaluation périodique des performances professionnelles de l'intéressé. En date du 11 novembre 2014, ce dernier a été convoqué à un nouvel entretien, lors duquel son employeur lui a signifié divers manquements et son intention de mettre un terme aux rapports de travail.

B.

Par décision du 27 novembre 2014, la Municipalité a résilié, avec effet au 28 février 2015, le contrat de travail de A._____ et retiré l'effet suspensif à cette décision. Le 24 décembre 2014, l'intéressé, par un mandataire, a contesté cette résiliation auprès de la préfecture du Jura bernois et préalablement conclu à l'octroi de l'effet suspensif à son recours, ce qui lui a été refusé par décision incidente du 24 février 2015. Une procédure de recours introduite à l'encontre de cette décision incidente devant le Tribunal administratif du canton de Berne (TA) a permis aux parties de s'entendre sur le fait que le contrat de travail ne prenait en tout cas pas fin avant le 31 mars 2015 et a fait pour le surplus l'objet d'un retrait moyennant radiation du rôle du Tribunal (JTA 99/143 du 13 août 2015). Dans sa décision sur recours du 13 janvier 2016, le préfet a par ailleurs

rejeté le recours dirigé contre la résiliation et mis les frais judiciaires, à raison d'un montant de Fr. 600.-, à la charge de l'intéressé (ch. 2 du dispositif de cette décision).

C.

Par acte du 12 février 2016, A._____, représenté, a porté le litige auprès du TA en concluant, sous suite de frais et dépens, principalement à l'annulation de la décision préfectorale du 13 janvier 2016, au constat que la résiliation est injustifiée et, partant, à la condamnation de l'intimée à lui verser une indemnité de départ de Fr. 95'256.10 avec intérêts à 5% l'an dès le 1^{er} avril 2015. A titre subsidiaire, le recourant demande l'annulation du même prononcé, le renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision et la condamnation de l'intimée aux frais et dépens de l'instance précitée. Dans son préavis du 22 mars 2016, la préfecture a conclu, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours et à la confirmation de sa décision, à l'exception du ch. 2 du dispositif qui devait être modifié dans le sens qu'il n'était pas perçu de frais de procédure. Par réponse du 2 mai 2016, l'intimée, également représentée, a conclu, sous suite de frais et dépens, à l'irrecevabilité de la conclusion du recours tendant au versement d'une indemnité de départ et au rejet dudit recours pour le surplus.

En droit:

1.

1.1 Aux termes de l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21) auquel renvoie l'art. 108 al. 1 de la loi cantonale du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers, RSB 153.01), le TA connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur

recours fondées sur le droit public. En l'occurrence, la décision attaquée ressortit incontestablement au droit public et a trait à la résiliation de rapports de service. Aucune des exceptions prévues aux art. 75 et suivants LPJA n'étant par ailleurs réalisée, elle peut donc faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal de céans.

1.2 Le recourant ayant été débouté par l'instance précédente est formellement lésé par la décision contestée. Il peut en outre justifier d'un intérêt digne de protection à la contester et a donc qualité pour agir au sens de l'art. 79 al. 1 LPJA. Interjeté au surplus en temps utile auprès de l'autorité de justice administrative compétente et par un mandataire dûment légitimé, le recours est donc en principe recevable (art. 15, 32, 41 ss et 81 LPJA). Néanmoins, il ne l'est pas dans la mesure où il tend, à titre principal, à l'octroi d'une indemnité de départ (conclusion no 3). Tout d'abord, cette conclusion n'a pas été formulée par le recourant dans son recours du 24 décembre 2014 auprès de la préfecture. Ce n'est que dans ses observations du 27 mars 2015 que l'intéressé a retenu des conclusions dans ce sens. De telles conclusions formulées après l'échéance du délai de recours étaient dès lors manifestement tardives (art. 33 al. 3 LPJA). Par ailleurs, la conclusion précitée est de toute manière étrangère à l'objet de la contestation qui, selon la décision entreprise, porte sur la seule question de la résiliation des rapports de service à fin mars 2015 au plus tôt (voir à ce sujet également c. 2.2 infra). Les conclusions qui dépassent les limites des questions tranchées dans la procédure antérieure, à savoir les conclusions dites nouvelles, sont, partant, irrecevables (ATF 122 V 36 c. 2a, 119 Ib 36 c. 1b ; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 49 n. 2). De surcroît, le versement d'une indemnité de départ n'intervient qu'une fois établi que la résiliation est intervenue sans faute de la personne intéressée (art. 32 al. 1 LPers). Ces questions ne sont pas à traiter lors de la procédure (de recours) relative à la résiliation qui se limite à vérifier l'existence de motifs pertinents. La question de l'indemnité de départ ne peut dès lors faire l'objet ni de la décision de résiliation ni de la procédure de recours y relative (JAB 2010 p. 337 c. 5).

1.3 Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 let. a et b LPJA (et de l'art. 108 LPers). Il est donc limité au contrôle du droit (y compris la constatation des faits), à l'exclusion des questions d'opportunité.

2.

Le recourant fait tout d'abord valoir, à plusieurs égards, une violation de son droit d'être entendu.

2.1 Le droit d'être entendu découle de l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et s'applique sous réserve de dispositions particulières du droit fédéral ou cantonal (ATF 120 V 435 c. 3a). Aux termes de l'art. 21 al. 1 LPJA, l'autorité entend les parties avant de rendre une décision, une décision sur recours ou un jugement (voir également art. 29 al. 2 Cst.; art. 26 al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC, RSB 101.1]). Outre l'obligation de motivation de ses décisions par l'autorité, il en découle notamment le droit des parties de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves et celui de pouvoir se déterminer sur les moyens avancés par les autres parties ou autorités, avant qu'une décision ne soit rendue à son encontre (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 3^e éd. 2013, n. 1317 ss; HÄFELIN/HALLER/KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8^e éd. 2012, n. 838; ATF 107 Ia 273, 127 I 56 c. 2b et les références citées). Les circonstances concrètes du cas d'espèce doivent toujours être prises en considération lorsqu'il s'agit d'apprécier les exigences auxquelles une procédure doit satisfaire du point de vue du droit d'être entendu (JAB 2010 p. 157 c. 2.2 avec références; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 21 n. 4). Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle. Sa violation conduit en principe à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel du recours (ATF 135 I 187 c. 2.2; JAB 2008 p. 97 c. 2.2.3, 2009 p. 328 c. 2.3, aussi pour ce qui suit; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 21 n. 4). Toutefois, la jurisprudence admet que lorsque l'atteinte portée au droit

d'être entendu n'est pas particulièrement grave, il peut être renoncé à un renvoi à l'instance inférieure si la personne concernée a la faculté de s'exprimer devant une autorité de recours qui dispose du même pouvoir d'examen que l'instance précédente et qu'elle ne subit de ce fait aucun désavantage (ATF 132 V 387 c. 5.1, 126 I 68 c. 2).

2.2

2.2.1 Dès l'abord, l'on relèvera que l'instance inférieure s'est effectivement uniquement prononcée sur les conclusions du recours du 24 décembre 2014 sans, dès lors, statuer sur une éventuelle indemnité de départ. Comme le relève l'intimée dans sa réponse, la préfecture s'est ainsi prononcée sur l'objet du litige tel qu'il avait été défini par le recourant dans son recours initial. Formellement, la préfecture aurait toutefois dû s'exprimer sur la conclusion nouvellement formulée le 27 mars 2015 concernant une indemnité et la déclarer irrecevable parce que tardive et sortant de l'objet de la contestation (voir c. 1.2 supra). Le recourant conserve toutefois pleinement son droit de faire valoir une telle indemnité, en fonction du sort de la présente cause, selon la procédure prévue à cet effet (voir c. 1.2 supra), de sorte qu'un renvoi de la cause à la préfecture pour qu'elle statue formellement sur la recevabilité de cette conclusion ne serait que vaine formalité.

2.2.2 S'agissant du droit d'être entendu avant le prononcé de la décision de licenciement, il ressort que l'intéressé a été convoqué le 11 novembre 2014 à un entretien avec des représentants de la Municipalité sans aucune information quant à l'objet de la séance («Merci de retenir la date ci-dessous dans ton agenda. Des informations complémentaires suivront»); dossier recourant devant la préfecture: dos. rec. préf. 12). La veille, lors de sa séance du 10 novembre 2014, le Conseil municipal avait de surcroît déjà pris la décision de dissoudre les rapports de travail et ce, sans que l'intéressé n'ait à ce moment-là pu se prononcer d'une quelconque manière sur son licenciement. Ainsi que l'a admis la préfecture, cette manière de procéder est constitutive d'une violation du droit d'être entendu du recourant. Demeure en revanche litigieuse à cet endroit la question de savoir si, comme retenu à l'appui de la décision sur recours contestée, cette violation a été réparée devant l'instance inférieure (recours, p. 9 et 10,

ch. 31). L'on rappellera d'emblée que l'intéressé avait connaissance bien avant son licenciement des nombreux griefs formulés à son encontre par l'intimée. Dès 2005 à tout le moins, il a en effet été convoqué à plusieurs entretiens auprès de la Municipalité dans le but de discuter de problèmes liés à son travail. Les points soulevés étaient pour l'essentiel à chaque fois les mêmes, à savoir le respect du cahier des charges en rapport avec l'activité de concierge, la sécurité des passagers lors des transports en bus scolaire et l'arrivée tardive des élèves à l'école. L'intimée a en outre adressé au recourant deux avertissements écrits en date des 17 mai 2005 et 10 juillet 2008 et un autre, oralement, lors d'une séance le 31 mai 2011. Ces griefs, renouvelés par la suite, se sont globalement étendus sur une période de plus de neuf ans (en tout cas). A chacune de ces occasions, le recourant a pu s'expliquer sur les reproches invariables de son employeur. Il ne saurait en conséquence être suivi lorsqu'il affirme que la décision de résiliation «aurait pu être modifiée, respectivement évitée» s'il avait préalablement été entendu quant à ces griefs. De surcroît, il a eu tout loisir de s'exprimer sur les points reprochés auprès d'une autorité disposant d'un plein pouvoir de cognition (art. 66 LPJA), si bien que la violation de son droit d'être entendu a effectivement pu être réparée par-devant la préfecture.

2.3 L'intéressé reproche ensuite à l'autorité précédente d'avoir violé son droit d'être entendu pendant l'administration des preuves par le fait, en premier lieu, d'avoir refusé d'agender une audience d'instruction, respectivement de l'entendre personnellement (recours, p. 10 et 11, ch. 32 et 33). Les parties à la procédure disposent il est vrai d'un droit illimité à se prononcer sur les questions de fait importantes (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 21 n. 8). En revanche, un droit général de s'exprimer par oral devant l'autorité décisionnelle ne découle ni du droit d'être entendu, ni de la LPJA (ATF 140 I 68 c. 9.6.1, TF 2C_952/2014 du 9 juillet 2015 c. 3.1; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 21 n. 6). Il s'ensuit que la préfecture n'a pas violé le droit d'être entendu du recourant en refusant de l'entendre personnellement. La garantie de ce droit est en l'occurrence sauvegardée par le fait que l'intéressé a eu tout loisir de se prononcer devant la préfecture sur les griefs soulevés à son encontre et ce, par le biais de son recours et de sa réplique, puis d'une détermination finale

sur la duplique de l'intimée. En second lieu, il est fait grief à l'autorité inférieure d'avoir écarté dans son ordonnance du 30 octobre 2015 une attestation du 6 octobre 2015 d'un garage transmise avec les observations finales du recourant du 23 octobre 2015, laquelle se prononçait sur l'usure des pneus du bus scolaire préalablement documentée par des supports photographiques (recours, p. 10 et 11, ch. 32 et 34). Sur requête de la préfecture, l'intimée a en effet réalisé et produit, le 8 septembre 2015, quatre photographies des pneus du bus scolaire et déposé les tachygraphes de ce véhicule pour la période de 2008 à 2014. En date du 9 septembre 2015, l'autorité inférieure a clos l'administration des preuves, offert la possibilité aux parties de se prononcer sur le résultat de celle-ci dans leurs observations finales et les a informées que «de nouveaux allégués et (...) moyens de preuve ne sont plus autorisés». Aux termes de l'art. 25 LPJA, de nouveaux moyens de preuve peuvent être invoqués tant que la décision sur recours n'a pas été prise ou que l'administration des preuves n'a pas été formellement close par une ordonnance de l'autorité d'instruction. C'est expressément en application de cette disposition que la préfecture a rendu son ordonnance de clôture le 9 septembre 2015. On ne saurait dès lors lui reprocher une violation du droit d'être entendu du recourant par le fait d'avoir écarté un moyen de preuve produit postérieurement à la clôture de l'instruction. Au demeurant, l'intéressé était en droit de présenter ce nouveau moyen de preuve dans la présente procédure, ce qu'il a d'ailleurs fait (dossier recours [dos. rec.] 3, voir à ce sujet MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 25 n. 19 et 20). On relèvera encore que ses observations finales du 23 octobre 2015 n'ont, quant à elles, pas été écartées du dossier.

2.4 En tout état de cause, même si l'on devait admettre, contrairement à ce qui précède, que le droit d'être entendu du recourant a été violé par la préfecture par le fait d'avoir écarté l'attestation du 6 octobre 2015, il conviendrait de relever que cette violation ne s'avère pas à ce point grave qu'une correction au stade du Tribunal ne serait plus possible. En effet, ce dernier jouit d'une pleine cognition notamment sur les questions de fait que pose le cas d'espèce. Un renvoi de la cause à l'instance précédente constituerait au reste une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, lequel ne serait pas conciliable avec l'intérêt de la

partie concernée au jugement de la cause (voir à ce sujet aussi ATF 137 I 195 c. 2.3.2, où aux conditions de stricte économie de procédure précitées, même la réparation d'un vice grave a été admise; voir également ATF 133 I 201 c. 2.2).

3.

Sur le fond, le recourant nie que la résiliation de ses rapports de service repose sur des motifs suffisants.

3.1 La Municipalité a motivé sa décision d'origine du 27 novembre 2014 de résilier les rapports de travail par le fait que, malgré les nombreuses critiques et les avertissements reçus, le recourant n'avait pas amélioré son comportement et que le lien de confiance était de ce fait rompu (art. 25 al. 1 et 2 let. a et b LPers). Selon elle, les faits reprochés de manière récurrente à l'intéressé portaient sur l'entretien du bus scolaire mettant en danger la sécurité des enfants, les retards fréquents avec ce même véhicule, la conciergerie du bâtiment scolaire, les absences non justifiées sur le lieu de travail et le respect de la confidentialité. S'y ajouteraient les faits antécédents à 2005, dont le Conseil municipal alors nouvellement élu avait toutefois décidé de ne pas faire cas en raison de leur prescription (décision du 27 novembre 2014, p. 2). Dans la décision sur recours contestée, la préfecture a quant à elle considéré que le recourant n'avait à maintes reprises pas été en mesure d'exécuter ses tâches, telles que définies dans ses cahiers des charges successifs, et qu'il avait de fait fourni des prestations insuffisantes. D'après l'autorité précédente, l'intéressé n'a pas non plus appliqué les instructions en matière de sécurité routière et le dernier incident ayant impliqué l'utilisation de pneus usagers démontre qu'il n'a pas réalisé l'importance de ses obligations. Le manque de constance dans ses tâches et son incapacité à corriger les erreurs reprochées sur le long terme auraient peu à peu érodé le lien de confiance. Cela étant, la préfecture est d'avis que la poursuite des rapports de travail allait à l'encontre de l'intérêt public et que cet intérêt prévalait sur celui de la personne concernée au maintien à son poste de travail (décision sur recours, p. 10 à 13, c. 2.3).

Pour sa part, le recourant conteste que la résiliation des rapports de service soit intervenue en raison d'un motif pertinent au sens de l'art. 25 al. 2 let. a et b LPers. D'après ses dires, il s'est constamment amélioré dans ses prestations en tenant compte des remarques formulées par ses supérieurs hiérarchiques et en faisant son possible pour combler les lacunes reprochées. Il en veut pour preuve le fait que ses différents entretiens d'évaluation périodiques (EEP) ont tous attesté, en tout cas dès 2009, de «bonnes performances» et que le dernier EEP du 2 décembre 2013 mentionne même expressément que l'ensemble des objectifs assignés pour cette année-là a été atteint à 100%. Depuis lors, aucun EEP n'aurait été organisé, ni aucun avertissement écrit ou autre formulé à son encontre. Aussi, il considère que son licenciement intervient sur la base de reproches anciens désormais aplanis, voire devenus sans objet vu le retrait dans l'intervalle, courant mars 2013, de certaines tâches de son cahier des charges en tant que concierge. Selon lui encore, si l'intimée entendait résilier les rapports de travail, c'est bien auparavant qu'elle aurait dû prendre les mesures nécessaires à cet effet. Par le fait d'y avoir renoncé, cette dernière aurait reconnu que ses reproches ne constituaient que des éléments de détail et qu'ils n'empêchaient en tout cas pas la poursuite des rapports de service (recours, p. 3 ch. 7 à 10, p. 12 à 14 ch. 37 à 62).

3.2 Aux termes de l'art. 32 de la loi cantonale du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RSB 170.11), les communes sont en droit de se doter d'une réglementation propre régissant le statut de leur personnel, faute de quoi le droit cantonal sur la fonction publique s'applique par analogie. Les conditions d'engagement du personnel administratif de la Commune C._____ sont régies par son Règlement sur le statut du personnel et les traitements du 15 décembre 2011. Selon son art. 2 al. 1, le personnel de la Commune municipale C._____ est engagé conformément au droit public. L'art. 4 al. 1 et 2 prévoit que le délai de congé est de trois mois et, lorsque la Commune rompt les rapports de travail, qu'elle doit le faire sous la forme d'une décision motivée, la personne concernée devant encore être entendue auparavant. Pour le surplus, le Règlement renvoie à son art. 2 al. 2, aux dispositions du droit cantonal. D'après l'art. 25 al. 1 phr. 1 LPers, l'autorité de nomination peut résilier par écrit les rapports de travail pour la fin d'un mois moyennant un délai de préavis de trois mois. Pour résilier des

rapports de travail, elle doit invoquer des motifs pertinents qui ne sont pas exhaustivement énumérés à l'art. 25 al. 2 LPers. Aux termes de cette dernière disposition, les motifs sont en particulier considérés comme pertinents lorsque l'employé ou l'employée:

- a. fournit des performances insuffisantes;
- b. n'a, à plusieurs reprises, pas respecté les instructions de ses supérieurs;
- c. perturbe durablement l'ambiance de travail dans son service par son comportement durant les heures de travail, ou
- d. exerce un harcèlement sexuel à l'égard d'autres collègues ou de personnes assistées ou se trouvant dans une relation de dépendance.

3.3 La notion de motifs pertinents doit être distinguée de celle des raisons graves justifiant une résiliation avec effet immédiat des fonctions d'employé (voir les "justes motifs" au sens de l'art. 26 LPers et de l'art. 337 du Code des obligations du 30 mars 1911 [CO, RS 220]). L'existence d'une raison grave ou d'un juste motif est suffisante pour fonder un motif pertinent selon l'art. 25 al. 2 LPers. Inversement, un motif pertinent ne constitue pas nécessairement une raison grave ou un juste motif justifiant un licenciement immédiat, ces notions étant plus restrictives que celle de motif pertinent (JAB 2000 p. 312 c. 2a, 1999 p. 433 c. 5a, 1989 p. 64 c. 3b; JTA 20010 du 4 juin 1997 en la cause G., c. 2; DANIEL VON KAENEL, *Die Beendigung des Angestelltenverhältnisses nach bernischem Personalrecht* in JAB 1996, p. 193 ss en particulier p. 200). Par motif pertinent, on entend un motif concret d'un certain poids. De façon générale, une résiliation est justifiée lorsque la poursuite de l'engagement va à l'encontre de l'intérêt public, en particulier d'un bon fonctionnement de l'administration (JAB 1999 p. 433 c. 5a et b, avec références). L'addition de plusieurs griefs de moindre importance peut être considérée comme un motif pertinent. Il n'est pas nécessaire de prouver que la personne a commis une faute ou a fait l'objet d'une sanction disciplinaire. Néanmoins, un comportement fautif pourra être pris en considération pour apprécier les motifs de résiliation. Pour constituer un motif de résiliation, il suffit cependant que la personne concernée ne parvienne pas à s'adapter dans son service ou refuse de collaborer dans un climat de confiance (D. VON KAENEL, op. cit., p. 200 et 211; PETER HÄNNI, *Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz*, 2008, p. 558: arrêt du TA ZH du 2 septembre 1999, autres exemples: p. 561 ss). En

résumé, la résiliation doit apparaître comme nécessaire et appropriée. Des violations des devoirs de service ou une mise en danger du rapport de confiance sont reconnus comme motifs pertinents de résiliation (JAB 2000 p. 312 c. 2b). De même, des manquements caractérisés ainsi que des problèmes privés ou des comportements qui entravent la loyauté et la crédibilité peuvent, selon les circonstances, justifier un licenciement (JAB 2006 p. 97 c. 4.2). L'examen de ces conditions suppose une appréciation de l'ensemble des circonstances concrètes. Pour juger du comportement de la personne intéressée, l'autorité de résiliation, plus proche de la situation concrète que le Tribunal, dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (JAB 2009 p. 107 c. 9.1, 2007 p. 538 c. 3.3 et 4; D. VON KAENEL, op.cit., p. 193 ss; P. HÄNNI, *La fin des rapports de service en droit public*, dans RDAF 1995 p. 418 ss; TOBIAS JAAG, *Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich - ausgewählte Fragen*, dans ZBI 95/1994 p. 462 ss; SCHROFF/GERBER, *Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen*, 1985, p. 80 ss et 99 ss).

4.

4.1 Dès 2005 à tout le moins, plusieurs réclamations ont été formulées par la Commission d'école ou des tierces personnes à l'encontre du recourant concernant l'accomplissement de ses tâches dans ses fonctions respectives de concierge et de chauffeur du bus scolaire. Après deux entrevues avec le Maire n'ayant pas permis d'améliorer la situation, l'intéressé a été convoqué, en date du 11 mai 2005, à une séance auprès de la Municipalité afin de discuter des manquements qui lui étaient reprochés. Ceux-ci portaient sur ses absences non justifiées, le non-respect du cahier des charges, la propreté des salles de classe, les excès de vitesse et les retards en bus scolaire, l'horaire de travail non défini et l'emprunt de matériel sans préavis au propriétaire ou aux utilisateurs. À l'issue de cette séance, il a été convenu que le recourant recevrait un courrier d'avertissement le priant de respecter les horaires de travail et son cahier des charges, lui étant alors encore précisé que «les points traités ci-dessus devront être irréprochables à l'avenir et [que] les membres du Conseil ne souhaitent plus entendre de réclamations à son sujet» (dossier

municipalité produit devant la préfecture [ci-après: dos. munic.] 28 à 30). L'avertissement écrit adressé le 17 mai 2005 par l'intimée rendait l'intéressé «une ultime fois attentif» aux manquements relevés lors de la séance du 11 mai 2005 et l'enjoignait de se conformer à son cahier des charges ainsi qu'aux directives des autorités supérieures (dos. munic. 4).

Dans le courant 2008, le recourant a fait l'objet de nouvelles plaintes de la Municipalité et de la Commission d'école de E._____, en rapport notamment avec les retards du bus scolaire et l'utilisation dudit véhicule à des fins privées. Lors de sa séance du 11 juin 2008, tenue en l'absence de l'intéressé, le Conseil municipal a relevé que le comportement de ce dernier n'était pas justifiable en raison de son poste de travail occupé dans la fonction publique et qu'«un licenciement sera cette fois-ci difficilement évitable» (dos. munic. 5 et 6). Le 12 juin 2008, le recourant a été entendu par la Municipalité, puis sommé par lettre du 10 juillet 2008 de respecter scrupuleusement les horaires relatifs aux transports scolaires, de n'utiliser le bus scolaire qu'à des fins professionnelles et de garer ensuite le véhicule dans le garage prévu à cet effet. Il était en outre rendu attentif à son devoir d'observer les voies hiérarchiques et à l'interdiction stricte d'emprunter du matériel communal sans en avoir demandé l'autorisation aux personnes concernées. La Municipalité précisait que son écrit faisait office d'avertissement et qu'aucune récidive grave ne serait tolérée, un licenciement pouvant intervenir immédiatement sans avis préalable (dos. munic. 7 et 8; 46 à 49). Par courrier du 17 septembre 2010, la Police municipale, suite à diverses plaintes enregistrées, a exhorté le recourant de s'organiser à l'avenir afin que les enfants puissent voyager en toute sécurité en disposant d'un siège et en étant attaché, lui rappelant encore qu'il était «responsable de chaque enfant lors des transports» (dos. munic. 61). Une nouvelle séance a été agendée avec l'intéressé le 16 mai 2011 auprès de la Municipalité consécutivement à des intrusions non autorisées dans les locaux communaux et au non-respect du cahier des charges. Des problèmes étaient à nouveau signalés en lien avec la sécurité des enfants dans le cadre des transports scolaires (pneus lisses et excès de vitesse; dos. munic. 9 à 11 et 62). Après un temps d'observation de deux semaines à l'aide notamment des tachygraphes régulièrement remis par l'intéressé, le Conseil municipal, à l'occasion d'une nouvelle séance le 31 mai 2011

dont l'objet portait sur des «mesures disciplinaires», a averti le recourant oralement qu'il avait été décidé de lui laisser une "ultime et dernière chance" et qu'à la moindre réclamation, il n'y aurait plus aucun avertissement avant un licenciement (dos. munic. 12 à 14).

En date du 11 mars 2013, le Conseil communal a pris la décision, d'une part, de retirer l'entretien du bureau communal du cahier des charges de la conciergerie et, d'autre part, de déposséder le concierge de la clé du bureau communal et de la gestion des clés du bâtiment de l'école. Cette décision, communiquée le 22 mars 2013 au recourant, était motivée par un dysfonctionnement grave lié au secret de fonction et au traitement global des données confidentielles dans le cadre du bureau communal (dos. munic. 15). A cette occasion étaient à nouveau évoqués la problématique globale à traiter ainsi que le passif dans le dossier personnel de l'intéressé, respectivement le souhait que celui-ci en prenne conscience à l'avenir. Le 23 octobre 2014 téléphoniquement et le lendemain par message électronique auquel était annexée une photographie de la roue avant du bus scolaire, le Maire a été informé par un parent d'élève que les pneus du véhicule étaient usés et présentaient un profil lisse, ce qui n'était pas sans danger pour la sécurité des enfants vu les conditions météorologiques encore récemment observées (orage, enneigement; dos. munic. 22). Après avoir constaté personnellement la situation, le Maire a fait remplacer les pneus usagers, puis a convoqué le recourant à une séance le 11 novembre 2014 en présence de plusieurs membres du Conseil municipal. L'entretien était structuré autour de quatre points, à savoir les pneus du bus et l'aspect sécuritaire des transports scolaires, les retards fréquents des élèves, la conciergerie du bâtiment scolaire et les absences du lieu de travail durant les horaires. A cette occasion, la Municipalité a fait part à l'intéressé de son étonnement quant au fait que les pneus présentaient les 23/24 octobre 2014 un profil lisse, alors même que le bus scolaire avait passé le contrôle technique 10 jours auparavant. Le recourant a expliqué que des pneus neufs avaient été montés pour ce contrôle technique puis, vu la date butoir alors toute proche pour la mise en place des pneus clous (finalement effectuée à fin octobre 2014) et des motifs d'économie, qu'ils avaient été remplacés par les anciens pneus usagés. L'intéressé s'est en outre exprimé sur les 39 retards du bus scolaire signalés par le Directeur de

l'école de E. _____ durant la période du 19 août au 24 octobre 2014, ainsi que sur les autres manquements reprochés par la Municipalité (dos. munic. 16 à 21). Le Conseil municipal a ensuite rendu la décision formelle de résiliation en date du 27 novembre 2014.

4.2

4.2.1 Dès l'abord, l'on rappellera qu'une résiliation ordinaire des rapports de travail au sens de l'art. 25 al. 2 LPers nécessite un motif pertinent, à savoir un motif concret d'un certain poids, et se distingue ainsi de la résiliation avec effet immédiat selon l'art. 26 LPers qui exige une raison grave ou un juste motif. Elle ne doit en principe pas être précédée d'un avertissement formel et sera en tout cas motivée de façon pertinente si la poursuite de l'engagement va à l'encontre de l'intérêt public, en particulier d'un bon fonctionnement de l'administration. De ce point de vue, il demeure sans incidence que le recourant n'ait pas échappé plus reçu d'avertissement suite à son dernier entretien d'évaluation du 2 décembre 2013, si le comportement qui motive son licenciement est susceptible à lui seul de perturber la relation de confiance et de justifier une résiliation des rapports de travail (JAB 2006 p. 97; pour tout ce qui précède: c. 2.3 supra). Néanmoins, les deux avertissements écrits des 17 mai 2005 et 10 juillet 2008, celui délivré par oral le 31 mai 2011 ainsi que les nombreuses autres mises en garde signifiées dès 2005 (en tout cas) constitueront des éléments d'appréciation supplémentaires quant au fait que le recourant ne pouvait de bonne foi ignorer les manquements qui lui étaient reprochés et les suites que pourrait leur donner son employeur s'il ne s'amendait pas durablement. De surcroît, l'art. 55 LPers, qui consacre l'obligation des agents et des agentes de servir l'intérêt de leur employeur et d'accomplir leurs tâches vis-à-vis de la population et de leur employeur de manière conforme au droit, consciencieuse, économique et en faisant preuve d'initiative, était censé être connu du recourant, nul ne pouvant tirer avantage de sa propre méconnaissance du droit (ATF 136 V 331 c. 4.2.3.1). Sur la base de son premier cahier des charges, puis des deux nouvelles moutures communes de ce dernier, l'intéressé a de plus été informé de ses devoirs dans ses fonctions respectives de concierge et de chauffeur, en particulier quant au fait d'accomplir ses tâches de façon

appropriée et rationnelle, ainsi que de se conformer aux directives de ses supérieurs hiérarchiques. Dans son activité de chauffeur, il a en outre été rendu attentif à ses devoirs s'agissant de la sécurité des occupants, de l'utilisation appropriée du véhicule et de la ponctualité (pour tout ce qui précède: dos. munic. 23 à 27, 51, 65 à 68). Lors d'une séance d'information destinée aux chauffeurs de bus scolaire des communes C._____ et de E._____, il lui a de surcroît été rappelé que la sécurité des enfants primait sur toute considération d'ordre économique, principe également inscrit dans la convention intercommunale signée entre les deux communes (dos. munic. 17 § 2).

4.2.2 Sur le vu des informations délivrées par son employeur, le recourant ne pouvait en conséquence ignorer quelle était sa responsabilité à l'égard des personnes qu'il transportait, ni les contraintes que lui imposait une conduite rationnelle du bus scolaire axée sur les règles de sécurité. En raison de ses précédents excès de vitesse, d'ailleurs pour certains sanctionnés par des amendes pénales, il avait été rendu maintes fois attentif à ces impératifs sécuritaires par son employeur, lequel l'avait du reste averti d'un possible licenciement s'il ne s'y conformait pas. Nonobstant les nombreuses mises en garde relatives à sa conduite routière, l'intéressé a néanmoins délibérément choisi de mettre une nouvelle fois la sécurité en péril en décidant de remplacer, courant octobre 2014, les pneus neufs du bus scolaire montés pour l'expertise technique par des pneus usagers et plus garants dès lors d'une bonne tenue de route. Il avance certes avoir en cela voulu faire faire des économies à la Municipalité, étant donné que les pneus d'hiver (clous) devaient être posés incessamment d'ici au 1^{er} novembre 2014. L'attestation d'un garage établie le 6 octobre 2015 sur la base du dossier photographique de l'intimée indique de plus que les pneus du véhicule étaient usés, «mais au témoin» uniquement. D'après ce document encore, de nouveaux pneus avaient été commandés au début novembre 2014, mais n'avaient pas été installés afin de monter directement les pneus d'hiver cloutés le 27 octobre 2014 (dos. rec. 3). Selon l'art. 58 al. 4 de l'ordonnance fédérale du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV, RS 741.41), la toile des pneumatiques ne doit être ni abîmée ni apparente et les pneumatiques doivent présenter un profil d'au moins

1.6 mm sur toute la surface de la bande de roulement. Quoi qu'il en soit de ces exigences techniques, le recourant a en l'occurrence démontré, par son propre comportement, qu'il faisait fi des consignes reçues en matière de sécurité routière et des contraintes techniques indissociables de celles-ci. Le fait qu'il ait monté des pneus neufs pour se rendre au contrôle périodique prouve qu'il était conscient que les anciens pneus ne remplissaient plus les exigences. En remontant les anciens pneus après le contrôle, il a sciemment pris le risque de se trouver dans une situation délicate selon les conditions atmosphériques qui peuvent survenir en octobre à ces altitudes. Il connaissait parfaitement les normes applicables aux transports professionnels, mais a privilégié d'autres impératifs (prétendument économiques) que son employeur lui avait pourtant dit ne pas être prioritaires en regard de ceux, prépondérants, liés à la sécurité des enfants (dos. munic. 13). En tous les cas, rien n'empêchait le recourant de commander des pneus neufs et de les installer avant l'expertise technique d'octobre 2014. L'usure qu'auraient subie les pneus pendant cette brève période jusqu'au montage des pneus d'hiver ne constituait assurément pas une perte économique importante pour la commune. Les deux pétitions (l'une d'ailleurs initiée par l'intéressé lui-même) produites devant l'instance inférieure (dos. préf. 47 à 58), signées par des parents d'élèves et des citoyens du village et de communes avoisinantes en vue du maintien du recourant à son poste de conducteur du bus scolaire, ne suffisent à l'évidence pas à occulter ces manquements. Cela vaut d'autant plus qu'un nouvel incident de cet ordre ne pouvait être exclu, à mesure que la Municipalité avait antérieurement encore, courant mai 2011, déjà dû exhorter l'intéressé à changer les pneus usés du bus scolaire et qu'était alors également évoquée la potentielle mise en danger pour la sécurité des enfants (dos. munic. 9).

A cela s'ajoute que, malgré les nombreuses sommations concernant le respect des horaires du bus scolaire, le recourant ne s'est à nouveau pas conformé à cet impératif durant la période du 19 août au 24 octobre 2014, conformément à un rapport établi par le Directeur de l'école de E. _____ (35 retards répertoriés sous la rubrique éponyme, respectivement 39 si l'on tient également compte des jours inscrits avec la mention «ctrl retard» et qui, selon la direction précitée, attesteraient également d'un dépassement

d'horaire). A l'appui de ce rapport, il était en outre rappelé que les élèves de E._____ n'arrivaient «au minimum» pas à 07h25 pour rentrer en classe avec ceux de C._____ à la première sonnerie (dos. munic. 64). Certes, les relevés en cause ne sont ni signés, ni datés (même si la période de transport observée et les autres remarques formulées en amont tendent à établir la simultanéité du rapport recensant ces données), et ne sont au surplus pas documentés par des paramètres numériques, mais par les seules mentions «retard» ou «ctrl retard». En tout état de cause, sur la base des relevés du tachygraphe du bus scolaire pour la période de 2008 à 2014, le recourant a admis «quelques rares retards» et, s'agissant plus particulièrement de la période d'août à octobre 2014, qu'il était arrivé en retard à trois reprises, d'une à deux minutes (ses propres données reprises du tachygraphe faisant en réalité mention de quatre retards en date des 27 août, 5 et 29 septembre, ainsi que 3 octobre 2014; dossier de la procédure de recours devant la préfecture [dos. préf.] 174 à 176). Alors même que son employeur l'avait enjoint de respecter scrupuleusement les horaires du bus scolaire sous peine d'un licenciement difficilement évitable, le recourant a ainsi considéré disposer néanmoins d'une marge d'appréciation et d'erreur dans la mise en application de ces directives, minimisant de surcroît ses retards par des «facteurs extérieurs à sa personne» (dos. préf. 176). A maintes reprises, la Municipalité lui avait pourtant rappelé l'importance des voies hiérarchiques et assigné l'objectif irréfutable de se conformer aux délais, notamment dans le cadre de ses déplacements avec le bus scolaire. Son cahier des charges comme chauffeur, dans sa dernière version de 2014, l'invitait du reste même à se conformer «impérativement» à l'horaire des déplacements établi par les instances compétentes (dos. munic. 66).

4.2.3 S'agissant de sa fonction de concierge, l'intéressé, consécutivement à la plainte initiale du corps enseignant relative à la propreté des salles de classe, n'a il est vrai plus fait l'objet de reproches explicites ou formels jusqu'à son licenciement. En date du 9 mars 2009, il a cependant été convoqué à une séance avec le Maire concernant l'entretien et les nettoyages du bâtiment scolaire et administratif en vue d'établir ce qui était attendu de sa part et de lui faire comprendre qu'il s'agissait là de «sa dernière chance» (aucun procès-verbal ne figure au dossier suite à cette

convocation; dos. munic. 31). A l'issue de son EEP du 2 décembre 2009 lui ayant valu la note «A» (objectifs ou exigences de prestations atteints), il a en outre été exhorté à s'améliorer dans le cadre des nettoyages (y compris concernant la mise en ordre des toilettes publiques) puis, à l'occasion de la séance du 31 mai 2011, à mieux contrôler les bâtiments soumis à sa responsabilité après que la Municipalité eut constaté qu'une tuile était endommagée sur la toiture de la bibliothèque (dos. munic. 13 et 35). Certes, suite à l'EEP précité du 2 décembre 2009 qui lui faisait en outre grief de ne pas effectuer les travaux dans les délais et d'avoir de la peine à se soumettre aux directives, il a été constaté que son comportement s'était amélioré lors de l'EEP suivant du 20 février 2013 (sans qu'aucune note n'ait toutefois été donnée pour cette évaluation à laquelle procédaient les nouvelles autorités municipales en place; dos. préf. 32 à 36; 37 à 41). L'employeur a cependant continué de mentionner la difficulté du recourant à respecter les délais impartis et, comme auparavant, lui a assigné, parmi d'autres objectifs, celui de respecter les directives et les obligations fixées dans son cahier des charges. Ces objectifs ont à nouveau été formulés à l'occasion de l'EEP du 2 décembre 2013, lors duquel la note «A» a été attribuée à l'intéressé (dos. préf. 42 à 44). Nonobstant les bonnes performances reconnues, il ne saurait dès lors en être inféré que le comportement du recourant s'était durablement amélioré et qu'il donnait désormais entière satisfaction à son employeur. Comme déjà relevé (c. 4.2.2 supra), une telle conclusion ne peut être tirée en ce qui concerne l'activité de chauffeur du bus scolaire. Elle ne peut non plus l'être pour le domaine de la conciergerie, étant donné qu'une partie des attributions liées à cette fonction a dû être retirée au recourant en mars 2013 et que, malgré cette mesure, l'intimée a continué d'évoquer «la problématique globale à traiter et [le] passif dans le dossier personnel de A. _____», espérant que ce dernier puisse «en prendre conscience et en tenir compte à l'avenir» (dos. munic. 15). Lors de sa séance du 11 novembre 2014, la Municipalité a en outre confirmé que, malgré le nouveau cahier des charges plus strict adopté en 2009, les tâches liées à la conciergerie ne s'étaient pas améliorées depuis la plainte originelle du corps enseignant et qu'il était reproché en sus au recourant de s'absenter de son lieu de travail (dos. munic. 18). Ces griefs ont été actualisés et, pour certains, même

datés (du 21 au 23 octobre 2014) dans le rapport du Directeur de l'école de E._____ (dos. munic. 64).

Il s'ensuit que les résultats des EEP doivent être en l'occurrence fortement relativisés vu le contexte de départ qui impliquait une problématique fondamentale d'inadaptation aux fonctions requises. Les notes attribuées au recourant visaient ainsi davantage à souligner les efforts consentis dans cette situation et, en aucun cas, ne signifiaient que les compétences définitives requises étaient elles-mêmes acquises et eussent justifié l'attribution d'une bonne note, respectivement la conservation de l'emploi. C'est en ce sens également qu'il y a du reste lieu d'interpréter les augmentations salariales dont le recourant a bénéficié entre 2010 et 2012, après qu'il eut fait l'objet d'une rétrogradation de deux échelons pour l'année 2009 suite aux récurrents problèmes constatés dans l'accomplissement de ses tâches. Ces promotions visaient en effet à le «motiver dans l'accomplissement de [ses] différentes tâches», «bien que certaines choses ne soient pas encore appliquées avec le soin idéal souhaité» comme cela était encore précisé pour l'année 2010 (dos. munic. 53 à 57). Au surplus, l'échelon supplémentaire accordé s'agissant de 2013 ne récompensait pas non plus les performances de l'intéressé dont l'évaluation était réservée à fin 2013 et, si les prestations et le comportement de ce dernier ont été récompensés d'un nouvel échelon dès le 1^{er} janvier 2014, il n'en allait à nouveau toutefois que d'une amélioration tout au plus temporaire (dos. munic. 58 à 60). Contrairement à ce qu'avance encore le recourant, la situation de départ ne s'est ainsi jamais aplanie et n'a eu cesse d'engendrer les mêmes reproches récurrents de l'employeur au fil des années, lesquels n'ont dès lors rien perdu de leur actualité.

4.3 Dans leur ensemble, les circonstances évoquées ci-dessus constituent dès lors bien des motifs pertinents et avérés de résiliation des rapports de service du recourant. N'en contredise ses allégués, ce dernier n'est en effet jamais parvenu à s'adapter aux tâches définies dans ses cahiers des charges même dans leurs dernières teneurs plus schématiques, ni n'a réussi à se conformer aux directives de ses supérieurs hiérarchiques de façon à permettre une collaboration efficiente.

Il est certes vrai que les griefs relatifs à la conciergerie ont été moins nombreux, voire moins ciblés, que ceux en lien avec l'activité de chauffeur du bus scolaire. En tout état de cause, la problématique d'ensemble n'a jamais pu être résolue et a durablement altéré le rapport de confiance (JAB 2009 p. 443 c. 5.4.3; voir encore à ce sujet: dos. munic. 20 et 29), ce qui est également constitutif d'un motif pertinent de licenciement (c. 3.3 supra) et ne permet de toute évidence plus la poursuite d'une quelconque collaboration avec le recourant. Nul n'est besoin dès lors de déterminer à cet endroit si l'engagement de ce dernier visait deux postes de travail distincts ou s'il n'impliquait qu'un seul poste affecté à deux activités séparées. Il n'était en outre pas non plus contraire au droit d'admettre qu'aucune autre sanction ne pouvait être projetée sous l'angle du principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5 al. 1 Cst.), lequel exige que la mesure prise soit propre à atteindre le but d'intérêt public recherché, tout en respectant le plus possible la liberté de l'individu (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2010, n. 581 ss; JAB 2009 p. 107 c. 9.1, 2007 p. 538 c. 4). Dès 2005 en tout cas, à l'occasion de nombreuses entrevues et par le biais de plusieurs avertissements, l'employeur n'a en effet eu de cesse de rappeler au recourant ses devoirs de service et l'importance de leur observance en regard de la fonction publique incarnée envers l'extérieur. L'intimée a de plus entrepris de redéfinir le contenu des tâches requises (moyennant même le retrait définitif de certaines d'entre elles) et d'impliquer étroitement l'intéressé dans cette démarche, en veillant notamment à faire adopter de nouveaux cahiers des charges beaucoup plus précis et structurés. Malgré les nombreuses «ultimes chances» accordées par sa hiérarchie et certaines améliorations ponctuelles, le recourant n'est cependant pas parvenu à démontrer une adéquation suffisante face aux exigences posées pour ses diverses fonctions. La cessation des rapports de service apparaissait dès lors bien comme l'unique possibilité dont disposait encore véritablement l'intimée à son encontre. Certes, la mesure prise touche durement le recourant. Dans une telle situation, de nouveaux compromis n'apparaissent cependant guère exigibles de l'employeur et auraient mis en cause le bon fonctionnement de l'administration communale, voire sa crédibilité. Le licenciement résiste par ailleurs également au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.), qui exige des organes de l'Etat un

comportement loyal à l'égard des particuliers, c'est-à-dire un comportement exempt de contradiction et de tromperie (AUBERT/MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003, art. 5 n. 5 et 15). Comme déjà relevé (c. 4.2.3 supra), les bonnes performances reconnues lors des EEP ne permettaient pas d'occulter les graves lacunes qui subsistaient dans le travail du recourant.

Dans de telles conditions, une résiliation des rapports de service basée sur l'art. 25 al. 2 LPers, tant sa let. a que sa let. b, apparaît justifiée.

5.

5.1 Au vu de tout ce qui précède, le recours ne peut qu'être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

5.2 Le recourant qui succombe dans la présente procédure doit s'acquitter des frais de procédure et n'a pas droit à des dépens (art. 104 al. 1 à 3 et 108 al. 1 et 3 LPJA). L'intimée n'a non plus droit à des dépens (art. 108 al. 3 et 104 al. 4 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais de la présente procédure, fixés forfaitairement à Fr. 3'000.-, sont mis à la charge du recourant et compensés par son avance de frais.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

4. Le présent jugement est notifié (R):

- au mandataire du recourant,
- au mandataire de l'intimée,
- à la préfecture du Jura bernois.

Le président:

La greffière:

e.r.: Ph. Berberat, greffier

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).