

BGer 8C 676/2021 vom 27. Juni 2022

Bundesgericht, 2022-06-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_676_2021

FR: TF 8C 676/2021 du 27 juin 2022

IT: TF 8C 676/2021 del 27 giugno 2022

Regeste

Droit de la fonction publique (fin des rapports de service) | Fonction publique

Erwägungen

E. 1.1

La présente cause est une contestation de nature pécuniaire en matière de rapports de travail de droit public, de sorte que le motif d'exclusion de l' art. 83 let . g LTF ne s'applique pas. En outre, la valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et al. 2 et art. 85 al. 1 let. b LTF). Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes requises, le recours est recevable au regard des art. 42, 90 et 100 al. 1 LTF .

E. 1.2

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 147 V 35 consid. 4.2) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). En bref, il ne suffit pas, pour qu'il y ait arbitraire, que la décision attaquée apparaisse discutable ou même critiquable; il faut qu'elle soit manifestement insoutenable, et cela non seulement dans sa motivation mais aussi dans son résultat. Par conséquent, le recourant doit exposer, de manière détaillée et pièces à l'appui, que les faits retenus l'ont été d'une manière absolument inadmissible, et non seulement discutable ou critiquable. Il ne saurait se borner à plaider à nouveau sa cause, contester les faits retenus ou rediscuter la manière dont ils ont été établis comme s'il s'adressait à une juridiction d'appel (ATF 134 II 349 consid. 3). Le Tribunal fédéral n'entre ainsi pas en matière sur des critiques appellatoires portant sur l'appréciation des preuves ou l'établissement des faits par l'autorité précédente (ATF 141 IV 249 consid. 1.3.1).

E. 1.3

Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Toutefois, il n'examine la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF). Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let . c, d et e LTF), on ne peut pas invoquer la violation du droit cantonal ou communal en tant que tel devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario). Il est néanmoins possible de faire valoir que son application viole le droit fédéral, en particulier l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine alors de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 145 I 121 consid. 2.1; 142 V 577 consid. 3.2 et la

référence).

E. 1.4

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarter de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible (ATF 147 I 241 consid. 6.2.1; 144 I 113 consid. 7.1).

E. 2.1

Les rapports de travail du recourant sont soumis au Statut du personnel de la commune de Thônex du 3 avril 1959 (ci-après: le Statut). Les devoirs généraux des fonctionnaires sont régis par le chapitre III du Statut. Ces derniers sont tenus au respect des intérêts de la Commune et doivent s'abstenir de tout ce qui pourrait leur porter préjudice (art. 12 du Statut). Les fonctionnaires doivent, par leur attitude, (a) entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés de même que faciliter la collaboration entre ces personnes; (b) établir des contacts empreints de compréhension et de tact avec le public; (c) justifier et renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet. Ils doivent de plus s'abstenir d'attaquer ou de contester, par la voie de la presse, d'interviews, d'affiches et de tracts, ou de tout autre manière, la gestion de l'administration municipale (art. 13 du Statut). Ils doivent remplir tous les devoirs de leurs fonctions consciencieusement et avec diligence, respecter leur horaire de travail, assumer personnellement leur travail et s'abstenir de toute occupation étrangère au service pendant les heures de travail, s'entraider et se suppléer, notamment lors de maladies ou de congés, se tenir au courant des modifications et des perfectionnements nécessaires à l'exécution de leur travail et suivre au besoin des cours de perfectionnement, se conformer aux instructions de leurs supérieurs et en exécuter les ordres avec conscience et discernement (art. 14 du Statut). En outre, ils doivent prendre le plus grand soin du matériel et des objets qui leur sont confiés (art. 18 du Statut). Ils doivent consacrer à leur fonction tout le temps prévu par les statuts et règlements de l'administration municipale et respecter scrupuleusement l'horaire de leur service. Il leur est interdit de quitter leur travail sans l'autorisation de leur chef, de fréquenter les établissements publics pendant le service et de faire quoi que ce soit qui puisse entraver la bonne marche du service. Le fonctionnaire doit se présenter à la prise du travail dans un état lui permettant d'assurer les tâches et responsabilités qui lui sont confiées (art. 19 du Statut).

E. 2.2

Le Conseil administratif peut, pour des motifs graves, licencier un fonctionnaire, moyennant un délai de 3 mois pour la fin d'un mois. Par motifs graves, il faut entendre toutes circonstances qui, d'après les règles de la bonne foi, font admettre que le Conseil administratif ne peut plus maintenir les rapports de service. Sont notamment considérés comme graves: la perte de l'exercice des droits civils, l'incapacité professionnelle dûment constatée ainsi que l'inaptitude, dûment constatée, à observer les devoirs généraux de la fonction (art. 89 du Statut).

E. 2.3

Selon la jurisprudence, les justes motifs de renvoi des fonctionnaires ou employés de l'État peuvent procéder de toutes les 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 pas éviter, ou au contraire d'activités, de comportements ou de situations qui lui sont imputables (arrêts 8C_879/2018 du 6 mars 2020 consid. 3.2; 8C_640/2018 du 19 mars 2019 consid. 6.6.1; 8C_885/2017 du 11 octobre 2018 consid. 7.3; 8C_70/2010 du 20 décembre 2010 consid. 2.2 non publié in ATF 137 I 58 , mais in Pra 2011 n° 71 p. 499).

E. 2.4

L'employeur jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour juger si les manquements d'un fonctionnaire sont susceptibles de rendre la continuation des rapports de service incompatible avec le bon fonctionnement de l'administration. En tant que les rapports de service relèvent du droit public, il doit néanmoins respecter le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.). Celui-ci exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 143 I 403 consid. 5.6.3; 142 I 76 consid. 3.5.1; 138 I 331 consid. 7.4.3.1).

E. 2.5

Bien que de rang constitutionnel, le principe de la proportionnalité ne constitue pas un droit constitutionnel avec une portée propre (ATF 136 I 241 consid. 3.1 et les arrêts cités). Aussi, lorsque ce principe est invoqué en dehors du domaine de protection d'un droit fondamental spécifique, le Tribunal fédéral n'intervient-il, en cas de violation du principe de la proportionnalité, que si la mesure de droit cantonal est manifestement disproportionnée et qu'elle viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire; autrement dit, le grief se confond avec celui de l'arbitraire (ATF 141 I 1 consid. 5.3.2; arrêt 8C_610/2021 du 2 février 2022 consid. 2.3 et l'arrêt cité).

E. 3

En l'espèce, l'autorité cantonale a relevé qu'il ressortait des évaluations du recourant antérieures à septembre 2017 que ce dernier avait déjà fait l'objet de reproches (notamment une certaine nonchalance, une absence de prise d'initiatives et une difficulté à respecter les directives). Durant l'été 2016, il avait même été informé que s'il ne modifiait pas immédiatement son comportement, des sanctions disciplinaires pourraient être prononcées à son encontre. Elle a par ailleurs retenu que le recourant avait contresigné l'évaluation négative du 21 septembre 2017 sans faire de commentaires. S'agissant de l'évaluation de 2018, négative elle aussi, elle était - même si le recourant avait indiqué que sa signature sans commentaires ne valait pas approbation - cohérente avec celle de 2017: des reproches semblables étaient élevés à l'endroit du recourant et l'absence d'évolution dans son comportement était constatée. La juridiction cantonale a considéré qu'il ressortait des évaluations tout au long des rapports de service du recourant que ce dernier avait, en dépit de sa formation et des qualités professionnelles qui lui étaient reconnues, fait montre de nonchalance dans l'accomplissement de certaines de ses tâches et dans ses rapports avec ses collègues et sa hiérarchie et que, malgré les suggestions et rappels à l'ordre, il n'avait pas

amélioré son comportement, mais s'était au contraire obstiné, rejetant les critiques et refusant le dialogue avec ses collègues et sa hiérarchie, portant de la sorte préjudice à l'accomplissement des tâches d'équipe. Elle a observé que des critiques avaient été élevées à l'endroit du recourant bien avant sa relation et rupture avec B. _____ sous la plume de cette dernière et qu'elles ne portaient pas spécifiquement sur leurs rapports mais sur un ensemble de manquements factuels. Le recourant ne pouvait dès lors pas se prévaloir d'une relation avec B. _____ en 2018 pour discréditer les remarques formulées déjà auparavant par cette dernière. Ce n'était au demeurant que dans son courrier du 3 mars 2020 qu'il avait évoqué des difficultés avec sa supérieure depuis 2018 ensuite de sa rupture avec elle. L'autorité cantonale a en outre souligné que l'attitude de la Commune apparaissait nuancée: si les rapports d'évaluation successifs relevaient effectivement des carences, dont la persistance voire l'aggravation avaient conduit au licenciement du recourant, ils soulignaient également les points positifs et saluaient les compétences du recourant. On ne pouvait dès lors pas parler d'acharnement. Elle a au surplus retenu qu'il était vrai que les documents produits par le recourant et les soutiens reçus par la Commune louaient les qualités professionnelles et humaines de ce dernier. L'autorité cantonale a considéré qu'ils avaient toutefois été établis à une période où le recourant faisait face depuis quelque temps à des reproches récurrents et à la perspective d'un licenciement et qu'ils avaient vraisemblablement été sollicités par le recourant aux fins de sa défense, ce qui relativisait leur force probante. Elle relevait que les qualités humaines et la bonne humeur que ces documents prêtaient au recourant, de même que les bonnes relations de ce dernier avec les nageurs et ses qualités personnelles de sauveteur, n'étaient pas contestées par la Commune. Les courriers critiques à l'égard du recourant, s'ils avaient sans doute de la même façon été recueillis par la Commune à des fins procédurales et ne pouvaient dès lors pas bénéficier d'une pleine force probante, établissaient toutefois à tout le moins que l'unanimité ne régnait pas au sein du personnel de la piscine s'agissant des qualités et défauts du recourant. En conséquence, les premiers juges ont considéré que le recourant avait échoué à établir que les reproches qui lui avaient été adressés par la Commune n'étaient pas fondés. Cette dernière n'avait donc commis ni abus ni excès de son pouvoir d'appréciation en considérant qu'il était établi que le recourant ne se conformerait pas à ses obligations professionnelles et devoirs de fonction. L'autorité cantonale a ajouté que si la critique de la gestion d'un service n'était en soi pas blâmable, la critique systématique à laquelle le recourant s'était livré, le dénigrement de ses collègues et ses déclarations selon lesquelles il était l'élément dérangeant car il en savait trop sur sa responsable, étaient de nature à conduire la Commune à la conclusion que le rapport de confiance avec le recourant était irrémédiablement rompu et qu'elle ne pouvait pas maintenir les rapports de services. Un motif grave au sens du Statut était ainsi réalisé et le licenciement était conforme à la loi.

E. 4.1

Le recourant se plaint dans un premier temps d'un "établissement manifestement inexact des faits", ainsi que d'un "établissement arbitraire des faits et des preuves".

E. 4.2

De façon générale, il se contente toutefois d'opposer son appréciation à celle de l'autorité cantonale. Contrairement à ce qu'il affirme, il ressort du dossier qu'il a systématiquement rejeté les critiques qui avaient été formulées à son égard et cherché à justifier son comportement, ce qu'il persiste du reste à faire dans son recours. Si le recourant a certes cherché le dialogue avec la Commune, il ressort également du dossier, comme constaté par

l'autorité cantonale, que les points qu'il souhaitait aborder ne concernaient en rien sa relation avec sa supérieure B. _____, laquelle serait prétendument la cause de ses difficultés. Le recourant perd de vue que les critiques à son égard ne datent pas de 2018 ni même de 2017, comme il s'obstine à le soutenir encore à ce stade, mais sont antérieures. Les manquements sont ainsi anciens et sans lien avec sa relation avec sa supérieure. Pour le même motif, le recourant ne saurait prendre prétexte de son affectation à la protection civile dès la fin du mois de mars 2020 pour justifier son impossibilité de modifier son comportement au vu des critiques. On ne voit pas ce qui le retenait d'amender son comportement déjà avant le rappel à l'ordre du 4 février 2020. A cet égard, son argument selon lequel les points listés dans l'avertissement du 4 février 2020 différerait prétendument des éléments retenus à sa charge dans sa lettre de licenciement n'est pas pertinent. Il n'explique en tout état pas en quoi ces derniers divergeraient et le simple renvoi à des pièces dans son recours ne sauraient être tenu pour suffisant à cet égard. Les demandes de rectification du procès-verbal devant le Conseil administratif n'ont, contrairement à ce que le recourant allègue, par ailleurs pas été ignorées par l'autorité cantonale. Elles attestent au demeurant de l'entêtement du recourant à systématiquement chercher à justifier les manquements qui lui sont reprochés: il oublie qu'un tel comportement, de même que plus largement l'incapacité à respecter des instructions, sont incompatibles avec les devoirs de service. Pour le surplus, la critique du recourant en lien avec ses demandes de rectification n'est pas recevable, le recourant se contentant de renvoyer à des pièces sans développer ses arguments (cf. consid. 1.2 supra). Enfin, contrairement à ce que le recourant prétend, l'autorité cantonale n'a pas retenu une pleine valeur probante aux soutiens reçus par la Commune, pas plus qu'aux pièces qu'il a lui-même produites d'ailleurs. Elle a simplement considéré que ces divers témoignages démontraient qu'il n'y avait pas d'unanimité au sein du personnel sur sa personne. Le recourant ne saurait dès lors s'en plaindre. Il résulte de ce qui précède que le grief doit être rejeté dans son intégralité.

E. 5.1

Le recourant se plaint dans un second temps d'une violation du droit fédéral, par quoi il entend d'arbitraire dans l'application du droit communal. Il conteste l'existence d'un motif grave de licenciement au sens de l'art. 89 du Statut. Il fait par ailleurs valoir qu'il aurait dû faire l'objet d'une sanction disciplinaire plutôt que d'un licenciement et invoque une violation du principe de la proportionnalité à cet égard. Il reproche en outre à la Commune de ne pas être intervenue pour résoudre les difficultés auxquelles il était confronté. Il fait enfin valoir que la LPAC, à laquelle l'arrêt attaqué fait référence, n'est pas applicable en l'espèce.

E. 5.2

C'est à bon droit que l'autorité cantonale a jugé que les manquements reprochés au recourant ne pouvaient pas s'expliquer par la brève relation et rupture de ce dernier avec B. _____. Sans être véritablement contredite par le recourant, l'autorité cantonale a relevé que les manquements précédaient cette relation. Il ressort en effet des pièces au dossier que dès le début des rapports de service, le comportement du recourant s'était révélé en partie inapproprié. Si le recourant s'évertue à justifier tous les manquements qui lui sont reprochés ou à s'y opposer, ce sont en réalité moins ces manquements que son attitude générale qui a conduit à la résiliation des rapports de service. Or, c'est à bon droit que l'autorité cantonale a jugé que le fonctionnement du service n'était pas tenable vu le comportement du recourant.

Le présent recours est en lui-même une preuve de l'impossibilité du recourant de se remettre en question. Ce dernier ne saurait à cet égard se plaindre de ce que la procédure de licenciement a été ouverte peu de temps après son rappel à l'ordre par le Conseil administratif. En effet, le recourant aurait eu la possibilité d'amender son attitude déjà bien auparavant et sa prise de position ensuite de cette mise en garde ne faisait que confirmer son refus d'opérer le moindre ajustement dans son comportement. Dans ces conditions, on ne saurait tenir pour arbitraire l'admission par la Commune, suivie par l'autorité cantonale, de l'existence de motifs graves de licenciement au sens de l'art. 89 du Statut. On ne saurait en outre, vu cette obstination, reprocher à la Commune et aux premiers juges d'avoir estimé qu'une simple sanction ne serait pas apte à engendrer une modification dans l'attitude du recourant, et que le maintien des rapports de service n'était dès lors pas tenable.

Contrairement à ce que le recourant prétend, la situation n'est pas comparable à celle ayant donné lieu à l'arrêt 8C_631/2011 du 19 septembre 2012. En effet, en l'espèce, l'autorité cantonale n'a pas traité la décision de licenciement comme une décision de révocation disciplinaire et le recourant n'établit pas que tel serait le cas. Par ailleurs, le recourant perd de vue que la violation fautive des devoirs de service n'exclut pas le prononcé d'un licenciement administratif (arrêts 8C_635/2020 du 22 juin 2021 consid. 6.4.2; 8C_203/2010 du 1er mars 2011 consid. 3.5). Enfin, si ce dernier relève à raison que la LPAC n'est pas applicable en l'espèce, il n'explique pas - et on ne voit pas - en quoi une référence générale à la jurisprudence rendue en application de cette loi cantonale, en relation avec les motifs de licenciement, pourrait avoir une incidence sur l'issue de la cause. Il résulte de ce qui précède que l'autorité cantonale n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en confirmant la résiliation des rapports de service du recourant.

E. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours en matière de droit public doit être rejeté. Bien qu'elle obtienne gain de cause, l'intimée n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF ; voir aussi arrêt 8C_151/2010 du 31 août 2010 consid. 6.1 et les références). Comme le recours était dénué de chances de succès, la demande d'assistance judiciaire doit également être rejetée (art. 64 al. 1 LTF). Le recourant devra donc supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

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