

FR_GERICHTE 601 2017 7 vom 31. Januar 2017

FR Kantonsgericht, 2017-01-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2017_7

FR: FR_GERICHTE 601 2017 7 du 31 janvier 2017

IT: FR_GERICHTE 601 2017 7 del 31 gennaio 2017

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Amtsträger der Gemeinwesen

Erwägungen

E. 14

août 2015 et requis un délai supplémentaire puisque, comme il l'avait exposé lors des entretiens, il contestait la teneur de la qualification et entendait « [...] y ajouter des remarques en vue de leur prise en compte par vous-même ainsi que par la direction [...] ». C. Par décision datée du 12 août 2015, notifiée à l'intéressé le 24 août 2015, la DIAF a informé le collaborateur qu'elle prolongeait sa période probatoire de six mois, soit jusqu'au 29 février 2016, sur la base des informations données par le Préfet. D. Par courrier adressé au Préfet le 2 septembre 2015, le collaborateur a exposé le contexte professionnel dans lequel il a dû évoluer et les raisons pour lesquelles il a contesté la qualification établie au préalable. Il en a dès lors demandé le réexamen, ainsi que l'annulation de la décision de prolongation de son temps d'essai. Par communication du 17 septembre 2015, le Préfet a signifié au collaborateur qu'il n'était pas son autorité d'engagement et qu'en ce sens, il n'avait pas la compétence de trancher la question de la prolongation de la période probatoire. S'agissant de la demande de réexamen de la qualification, le Préfet l'a déclaré tardive et partant irrecevable, motif pris que l'évaluation contestée avait été communiquée au collaborateur le 30 juillet 2015 – et non le 4 août 2015 comme le soutenait ce dernier – et que le délai de dix jours était ainsi dépassé. Néanmoins, le Préfet a proposé à l'intéressé de procéder à une nouvelle évaluation en application de l'art. 125 de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1) et l'a convoqué à ce titre pour le 28 septembre suivant. E. Par courrier du 24 septembre 2015, le collaborateur a maintenu avoir reçu le formulaire litigieux le 4 août 2015 et avoir ainsi valablement demandé le réexamen de sa qualification par le biais de son courriel du 14 août 2015. Il a également reproché au Préfet de ne pas avoir précisé la voie de droit idoine au pied du document de qualification. L'employé a indiqué qu'il entendait déposer recours contre la décision de refus de réexamen si le Préfet ne modifiait pas sa position.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 14 En outre, il a décliné provisoirement l'offre consistant à établir une nouvelle évaluation qu'il estimait prématurée, tant que la question du réexamen n'était pas tranchée. Enfin, le collaborateur a requis que son courrier adressé au Préfet le 2 septembre 2015 soit transmis d'office à la DIAF, pour qu'elle puisse statuer sur l'aspect contesté de sa prolongation de période probatoire. F. Le 30 septembre 2015, par l'intermédiaire de son mandataire, le collaborateur a interjeté recours auprès de la DIAF contre la décision préfectorale lui refusant le réexamen de sa qualification. Par communication du 27 octobre 2015, la DIAF a transmis au Conseil d'Etat, comme objet de sa compétence, les recours du collaborateur formés contre le refus de réexamen de la

qualification et contre la prolongation du temps d'essai. Par téléphone du 2 novembre 2015, la DIAF a proposé au collaborateur une rencontre afin de discuter d'une potentielle convention de départ, ce qu'il a refusé par courriel du 9 novembre 2015. Dans son courriel du 11 novembre 2015 adressé au mandataire du collaborateur, la DIAF a réitéré sa proposition et demandé qu'il « [...] confirme qu'il ne [pouvait] donner suite à cette invitation afin que nous puissions en tirer les conclusions qui s'imposent ». Relancé le 17 novembre 2015, l'employé n'a pas donné suite à ces communications. G. Par décision du 23 novembre 2015, la DIAF a résilié les rapports de service avec effet au 31 janvier 2016 et suspendu les activités du collaborateur dès le 15 décembre 2015, avec maintien du traitement. H. Agissant le 11 décembre 2015, l'employé a interjeté recours au Conseil d'Etat contre la décision de licenciement précitée et requis l'octroi de l'effet suspensif. I. Par décision incidente du 25 janvier 2016, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de suspension de la procédure de recours relative à la prolongation de la période probatoire formée par le collaborateur et ordonné la jonction des causes relatives au refus de réexamen de la qualification, à la prolongation du temps d'essai et à la décision de licenciement. Par une autre décision incidente du 7 mars 2016, le Conseil d'Etat a rejeté la requête d'effet suspensif formée le 11 décembre 2015, ce que l'intéressé a contesté devant le Tribunal cantonal le 17 mars 2016. Dans son arrêt 601 2016 68 du 13 juin 2016, l'autorité de céans a rejeté le recours et confirmé le refus d'octroi de l'effet suspensif prononcé par le Conseil d'Etat. J. Par décision du 5 décembre 2016, le Conseil d'Etat a rejeté les recours contre les décisions de la DIAF relatives à la prolongation de la période probatoire du collaborateur ainsi qu'à la résiliation des rapports de service. Il a au surplus déclaré sans objet le recours contre la décision de refus du Préfet de réexaminer sa qualification. K. Par mémoire du 16 janvier 2017, le collaborateur a formé recours devant le Tribunal cantonal et conclu, sous suite de frais et dépens, principalement à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat du 5 décembre 2016 et, cas échéant, à l'annulation des décisions de prolongation de période d'essai et de résiliation des rapports de service ainsi qu'à l'admission de sa demande de Tribunal cantonal TC Page 4 de 14 réexamen. Partant, le recourant a exigé sa réintégration dans sa fonction ou, à défaut, qu'il soit mis au bénéfice d'une indemnité de CHF 109'662.-. Subsidiairement, il a conclu à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et au renvoi de la cause pour nouvelle décision après avoir pris les mesures d'instruction nécessaires. A l'appui de ses conclusions, le recourant fait essentiellement valoir que la question de l'irrecevabilité de sa demande de réexamen de l'évaluation aurait dû être traitée en premier lieu et que, contrairement à ce qui figure dans la décision attaquée, la procédure de réexamen d'une qualification s'applique également dans le cas où le collaborateur est en période probatoire. En outre, il reproche à l'autorité intimée d'avoir violé son droit d'être entendu, aussi bien dans le cadre de la prolongation de sa période probatoire que s'agissant de la résiliation de ses rapports de service. Enfin, il prétend qu'il n'existait de toute manière pas de motifs suffisants pour justifier de telles décisions. Au surplus, le recourant soutient que c'est à tort que le Conseil d'Etat n'a pas procédé aux mesures d'instruction qu'il avait requises et revendique à ce propos l'administration de diverses preuves devant l'autorité de céans. L. Par missive du 10 février 2017, la Caisse publique de chômage du canton de Fribourg a déposé un avis de subrogation ainsi qu'une déclaration d'intervention. Informant la Cour que le recourant avait reçu des prestations de l'assurance-chômage depuis le 1er février 2016, la Caisse a demandé au Tribunal cantonal d'ordonner à la DIAF de lui verser le salaire dû au recourant à concurrence du montant net des indemnités journalières versées (CHF 77'211.45 au 3 février 2017), selon la subrogation légale prévue à l'art. 29 de la loi du

25 juin 1982 sur l'assurance- chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0). M. Invitée à se déterminer, la DIAF a formulé ses observations le 17 février 2017 et a conclu au rejet du recours. Par acte du 28 mars 2017, le Conseil d'Etat a pris des conclusions similaires. Par courrier du 24 avril 2017, le recourant s'est déterminé sur les observations de la DIAF et du Conseil d'Etat. Aucune prise de position ultérieure des autorités n'a été déposée. Il sera fait état des arguments, développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. a) Déposé dans les délais et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 132 al. 1 de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1) et 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut

Tribunal cantonal TC Page 5 de 14 d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). En outre, selon l'art. 96a al. 1 CPJA, l'autorité de recours examine avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation. L'al. 2 de cette disposition précise que tel est le cas en particulier des décisions relatives à l'évaluation du travail, des aptitudes et du comportement d'une personne (let. a) et à l'octroi d'une prestation à laquelle la législation ne donne pas un droit (let. b). Selon la jurisprudence de la Cour, la retenue dans le pouvoir d'examen n'est admissible qu'à l'égard de l'évaluation proprement dite des prestations. En revanche, dans la mesure où le recourant conteste l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou s'il se plaint de vices de procédure, l'autorité de recours doit examiner les griefs soulevés avec pleine cognition, sous peine de déni de justice formel. Se rapportent à des questions de procédure tous les griefs qui concernent la façon dont l'examen ou son évaluation se sont déroulés (arrêt TA FR 1A 1996 12 du 28 août 1996 consid. 2b et les références citées, rendu en matière d'examen scolaire, lequel se réfère à l'ATF 106 IA 1 / JdT 1982 I 228 consid. 3). Déterminer si l'autorité a violé le droit d'être entendu du collaborateur constitue une question de procédure (cf. arrêts TC FR 601 2013 119 du 27 mars 2015 consid. 1c; 601 2012 136 du 29 novembre 2013 consid. 1e). 2. a) Aux termes de l'art. 31 LPers, le collaborateur ou la collaboratrice est soumis-e à une période probatoire d'une année (al. 1). Durant la période probatoire, les rapports de service peuvent être résiliés librement de part et d'autre, sous réserve de l'article 46. La résiliation est communiquée par pli recommandé (al. 2). Durant les trois premiers mois de la période probatoire, les rapports de service peuvent être résiliés de part et d'autre une semaine d'avance pour la fin d'une semaine (al. 3, 1ère phr.). Dès le quatrième mois, le délai de résiliation est d'un mois pour la fin d'un mois (al. 3, 2ème phr.). A teneur de l'art. 32 LPers, à moins que les rapports de service n'aient été résiliés antérieurement, le collaborateur ou la collaboratrice est réputé-e, au terme de la période probatoire, répondre aux exigences de son poste; en ce cas, il ou elle fait l'objet d'une reconnaissance officielle de sa qualité d'agent ou agente des services publics (al. 1). Si, à la suite d'une évaluation des prestations, il existe un doute sur la capacité du collaborateur ou de la collaboratrice d'occuper le poste de travail, la reconnaissance officielle est reportée au terme d'une nouvelle période probatoire d'une année au plus. Au plus tard au terme de la période probatoire, le collaborateur ou la collaboratrice doit être avisé-e de sa prolongation et du report de la reconnaissance officielle (al. 2). b) De manière générale, le temps d'essai doit fournir aux parties l'occasion

de préparer l'établissement des rapports de travail destinés à durer, en leur permettant d'éprouver leurs relations de confiance, de déterminer si elles se conviennent mutuellement et de réfléchir avant de s'engager pour une plus longue période. Ainsi, si les rapports contractuels qu'elles ont noués ne répondent pas à leur attente, les parties doivent pouvoir s'en libérer rapidement (arrêt TC FR 601 2016 241 du 29 juin 2017 et les références citées). Dans ce contexte, l'autorité administrative n'a pas besoin, durant la période probatoire, d'un « motif fondé » ou de « justes motifs » à l'appui du renvoi, car la protection relative à un licenciement ordinaire débute seulement après le temps d'essai (DUNAND /MAHON, Les influences du droit privé du travail sur le droit de la fonction publique, 2016, n. 500). Selon le Tribunal fédéral, lorsque le

Tribunal cantonal TC Page 6 de 14 droit applicable ne fait pas dépendre le licenciement de conditions matérielles, l'autorité dispose dans ce cadre d'un très large pouvoir d'appréciation et est en principe libre de renoncer au maintien des rapports de service durant la période d'essai. Dans un tel cas, la cour cantonale n'est en effet fondée à intervenir qu'en cas de violation des principes constitutionnels tels que l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire (arrêts TF 1C_341/2007 du 6 février 2008 consid. 2.2; 8C_774/2011 du 28 novembre 2012 consid. 2.4; 8C_182/2013 du 7 novembre 2013 consid. 2.2; 8C_577/2014 du 8 octobre 2015 consid. 2.3). Il faut toutefois garder à l'esprit que compte tenu de la finalité du temps d'essai, la résiliation en période probatoire comporte nécessairement une part d'arbitraire, qui ne constitue pas un abus de droit (arrêt TF 8C_518/2011 du 18 avril 2012 consid. 6.1; arrêt TC FR 601 2016 241 du 29 juin 2017). Cela signifie que, du moment qu'un engagement à l'essai sert précisément à observer les compétences et les aptitudes du collaborateur, il n'y a pas lieu de poser des exigences trop élevées quant à la motivation justifiant la fin d'un rapport de service, ce d'autant plus que, par nature, celui-ci est encore relativement peu étroit. Il n'est pas nécessaire d'établir une faute à la charge de l'employé; la résiliation durant le temps d'essai est aussi admissible sur la base de motifs objectifs. En ce sens, il suffit d'établir que, notamment, des raisons personnelles ne permettront pas de créer le rapport de confiance absolument indispensable à l'exercice de la fonction envisagée (arrêts TC FR 601 2016 241 du 29 juin 2017 et les références citées; 601 2012

E. 15

du 23 août 2012). C'est à l'aune de cette jurisprudence qu'il convient d'examiner le cas particulier. 3. A la lecture des art. 31 et 32 LPers, force est de constater que le législateur a instauré plusieurs options s'offrant à l'employeur s'agissant d'un travailleur en fin de période probatoire. a) L'autorité d'engagement peut reconnaître officiellement son collaborateur en qualité d'agent des services publics, procéder à la résiliation des rapports de service en respectant simplement les délais de l'art. 31 LPers et les limites du renvoi abusif (cf. consid. 4) ou, à titre de solution intermédiaire, décider de prolonger la période probatoire. Il s'agit là de trois facultés de l'employeur, dont il dispose à bien plaisir, avec toute la marge d'appréciation nécessaire, dans les seules limites de l'arbitraire. D'après le message, l'art. 32 al. 2 1ère phr. LPers prévoit la possibilité de prolonger la période probatoire suite à une évaluation intervenue avant le terme de celle-ci, en cas de doutes sur les capacités du collaborateur (cf. Message accompagnant le projet de LPers, Bulletin des séances du Grand Conseil, BGC 2001 p. 1005, 1018). Dans le cas particulier, la DIAF a souhaité accorder au recourant une autre chance et a opté pour la prolongation de son temps d'essai. Elle a ainsi fait usage de la faculté de l'art. 32 al. 2 1ère phr. LPers. b) En l'occurrence, l'évaluation prévue par l'art. 32 al. 2 1ère phr. LPers a été effectuée et le

recourant l'a contestée, en vain. aa) D'après l'art. 1 du règlement du 26 janvier 1988 sur les voies de droit relatives aux qualifications périodiques du personnel de l'Etat (RSF 122.70.22; ci-après: le règlement du 26 janvier 1988), pris en application de l'art. 131 LPers, le collaborateur peut demander l'établissement d'une nouvelle évaluation lorsqu'il estime que sa qualification est injustifiée (al. 1). Le collaborateur doit dans ce cas adresser sa demande par écrit, dans un délai de dix jours dès

Tribunal cantonal TC Page 7 de 14 communication de la qualification, à son chef de service. Le cas échéant, ce dernier la transmet, par la voie hiérarchique, à l'autorité compétente au sens de l'art. 2 (al. 2). Selon la jurisprudence de la Cour, ni le règlement cantonal du 26 janvier 1988, ni les directives du 27 octobre 1987 du Conseil d'Etat relatives à la qualification périodique du personnel (ci-après: les directives du 27 octobre 1987) ne doivent trouver application dans l'hypothèse d'une prolongation de la période probatoire d'un collaborateur (cf. arrêts TC FR 601 2013 119 du 27 mars 2015 consid. 4c-bb et 4d; 601 2012 136 du 29 novembre 2013 consid. 4g). Si l'employeur peut notamment renvoyer son employé en respectant simplement les délais et les limites en matière de renvoi abusif, il doit pouvoir lui prolonger sa période probatoire, et lui accorder une chance supplémentaire de s'améliorer, à des conditions tout autant facilitées (en ce sens, cf. arrêt TC FR 601 2012 136 du 29 novembre 2013 consid. 4f-bb et 5h-bb qui utilise le terme « wohlwollende Massnahme »). Permettre un réexamen de l'évaluation établie en fin de temps d'essai, comme le suggère le recourant, viderait l'art. 32 al. 2 LPers de sa substance. Au risque de voir son évaluation remise en cause par une procédure, l'employeur choisirait alors systématiquement la voie de la résiliation, alors moins contraignante. Dans ce contexte, les conditions pour prolonger la période probatoire ne doivent pas être plus sévères que celles prescrites pour résilier les rapports de service durant ce laps de temps (arrêts TC FR 601 2013 119 du 27 mars 2015 consid. 5a; 601 2012 136 du 29 novembre 2013 consid. 5h-bb). Le collaborateur ne doit pas pouvoir négocier la potentielle prolongation de son temps d'essai par le biais d'un réexamen de la qualification établie à la base de ladite mesure. Le fait que l'évaluation établie durant le temps d'essai ne puisse pas être réexaminée de manière indépendante ne signifie toutefois pas qu'elle ne puisse pas être contestée; le collaborateur est en mesure de le faire dans le cadre d'un recours contre une décision faisant suite à l'évaluation litigieuse, par exemple relative à une prolongation du temps d'essai ou à un licenciement (cf. art. 132 al. 3 LPers). bb) Force est au surplus de constater qu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement du 26 janvier 1988, le législateur n'avait pas encore prévu la faculté pour l'employeur de prolonger la période probatoire de son collaborateur, sur la base d'une qualification, ni dans la loi, ni dans les directives du 27 octobre 1987. C'est dès lors à tort que le recourant déduit son droit à un réexamen de ces dispositions. En effet, à teneur de l'art. 8i LStP, introduit par l'art. 54 de la loi du 26 février 1987 sur les traitements du personnel de l'Etat (Bulletin des séances du Grand Conseil, BGC 1987, p. 192, 215), le collaborateur [faisait] périodiquement l'objet d'une qualification. Celle-ci [portait] notamment sur les aptitudes du collaborateur à exercer la fonction, sur la qualité et l'efficacité de son travail ainsi que sur son comportement (al. 1). Le Conseil d'Etat [devait fixer], par voie de directives, un ou plusieurs systèmes de qualifications périodiques, en tenant compte des particularités et de la diversité des fonctions (al. 2). L'art. 8i LStP représente ainsi l'équivalent de l'actuel art. 22 LPers. Aux termes de l'art. 6 LStP, le collaborateur [était] engagé à l'essai pour une période d'une année au maximum (al. 1). Pendant cette période, les rapports de service [pouvaient] être résiliés de part et d'autre un mois d'avance pour la fin d'un autre mois (al. 2).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 14 Aucune des dispositions précitées n'instaurait la faculté pour l'autorité d'engagement de prolonger la période probatoire de son collaborateur, sur la base d'une évaluation, dont le réexamen aurait pu être demandé. Ainsi, l'interprétation du recourant selon laquelle le règlement du 26 janvier 1988 n'opère aucune distinction entre l'évaluation établie avant et après la période probatoire tombe à faux. L'hypothèse de l'évaluation établie pendant le temps d'essai n'existait pas sous l'ère de la LStP, de sorte que le règlement adopté en conséquence ne pouvait forcément pas introduire son réexamen. Pour des motifs identiques, c'est à tort que le recourant s'appuie sur les directives du 27 octobre 1987 pour faire valoir que la notion d'évaluation au sens du règlement du 26 janvier 1988 englobait forcément celle réalisée en fin de période probatoire, en procédant notamment à un parallèle entre les notions de nomination et de reconnaissance officielle au sens de l'actuel art. 32 al. 2 LPers. D'après le ch. 6 des directives du 27 octobre 1987, la qualification a lieu après une année au plus tard de travail effectif de tout nouveau collaborateur ou de nouvelle collaboratrice (let. a), en vue de la nomination (let. b), en vue d'une promotion (let. c), la 3ème année de chaque période administrative (let. d), l'année précédent l'éventuel octroi de la classe de sélection (let. e) ou à la demande du collaborateur ou de la collaboratrice (let. f). Dans la partie « voies de droit » des directives, il est précisé au ch. 11.1 que le collaborateur ou la collaboratrice peut demander le réexamen de sa qualification lorsqu'il estime que cette dernière est injustifiée. Selon l'art. 7 LStP, jusqu'à sa nomination, toute personne engagée selon la présente loi [avait] le statut d'employé. A teneur de l'art. 8 LStP, [était] fonctionnaire la personne qui [avait] fait l'objet d'une nomination à un poste de travail déterminé (al. 1). La nomination [avait] effet pour une période administrative générale de quatre ans ou, si elle [avait] lieu en cours de période, jusqu'à la fin de celle-ci (al. 2). Selon l'art. 8b al. 1 LStP, [était] nommé fonctionnaire le collaborateur âgé de vingt ans au moins, qui [avait] accompli deux années effectives de travail depuis la fin de la période d'essai, et qui [remplissait] en outre les conditions suivantes: sa formation et ses aptitudes [devaient] correspondre aux exigences de la fonction (let. a), son comportement [devait] donner satisfaction (let. b) et le maintien de son poste de travail [devait] paraître assuré jusqu'à la fin de la période administrative (let. c). A la lecture cette dernière disposition, l'on voit bien que la nomination du collaborateur en tant que fonctionnaire se faisait bien après la fin de sa période probatoire. Les notions de reconnaissance officielle (art. 32 al. 2 LPers) et de nomination (cf. notamment art. 8b LStP et ch. 6 des directives du 27 octobre 1987) n'ont donc pas la même signification. La mention du terme « nomination » dans les directives du 27 octobre 1987 n'est dès lors d'aucun secours au recourant pour exiger le réexamen de son évaluation établie en fin de période probatoire. c) Au vu de ce qui précède, l'autorité de céans confirme en tout point sa jurisprudence (cf. consid. 3b-aa). Le règlement du 26 janvier 1988 doit ainsi s'adresser aux employés ayant obtenu définitivement le statut d'agents de la collectivité publique, à l'exclusion des collaborateurs en période probatoire (cf. arrêts TC FR 601 2013 119 du 27 mars 2015 consid. 4d; 601 2012 136 du 29 novembre 2013 consid. 4g). Par substitution de motifs, c'est dès lors à juste titre que la demande de réexamen du recourant a été déclarée irrecevable par le Préfet. La question du réexamen de l'évaluation devant être traitée en priorité, l'on peut se demander si le Conseil d'Etat n'aurait pas dû, en raison du bien-fondé de

Tribunal cantonal TC Page 9 de 14 l'irrecevabilité, rejeter également le recours sur ce point, en lieu et place de le déclarer sans objet. Cette précision est cependant sans incidence sur l'issue du litige. 4. a) S'agissant de la prolongation de la période probatoire à proprement

parler, il doit exister un doute sur la capacité du collaborateur d'occuper le poste de travail (art. 32 al. 2 LPers). A l'instar de ce qui vaut en matière de résiliation pendant le temps d'essai, l'autorité d'engagement doit pouvoir faire valoir des motifs objectifs qui la poussent à prononcer une prolongation de la période probatoire, sous peine de tomber dans l'arbitraire (arrêts TC FR 601 2013 119 du 27 mars 2015 consid. 5a; 601 2012 136 du 29 novembre 2013 consid. h-bb). A ce titre, sera considéré comme suffisant le fait qu'il ressorte de l'évaluation que l'employé ne répond pas encore totalement aux exigences du poste ou lorsqu'il existe un climat de travail difficile entre le collaborateur et sa hiérarchie, lequel nécessite que la collaboration soit encore éprouvée (cf. arrêts TC FR 601 2012 136 du 29 novembre 2013 consid. 5h-bb; 601 2013 119 du 27 mars 2015 consid. 5d). b) Concernant la résiliation, aux termes de l'art. 32 al. 3 LPers, durant la prolongation, les rapports de service peuvent être résiliés librement de part et d'autre deux mois d'avance pour la fin d'un mois. Une nouvelle prolongation n'est pas possible. D'après le message relatif à l'art. 31 al. 1 LPers, « [d]urant cette période probatoire, les rapports de service peuvent être résiliés librement sans procédure préalable, simplement en respectant les délais. Le licenciement ou renvoi abusif [...] reste naturellement réservé » (Message accompagnant le projet de LPers, Bulletin des séances du Grand Conseil, BGC 2001 p. 1005, p. 1018). A teneur de l'art. 46 al. 1 LPers, applicable aussi bien en période probatoire que durant la prolongation du temps d'essai (cf. 32 al. 3 LPers en lien avec l'art. 31 al. 2 LPers), le licenciement ou le renvoi est abusif lorsqu'il est donné: a) pour une raison inhérente à la personnalité du collaborateur ou de la collaboratrice, à moins que cette raison n'ait un lien avec l'exercice de la fonction ou ne porte un préjudice grave aux intérêts de l'Etat; b) en raison de l'exercice par le collaborateur ou la collaboratrice d'un droit constitutionnel, à moins que l'exercice de ce droit ne viole une obligation découlant de la présente loi, des dispositions d'exécution et du contrat ou ne porte un préjudice grave aux intérêts de l'Etat; c) afin d'empêcher la naissance ou l'exercice de bonne foi de prétentions juridiques résultant de la présente loi, des dispositions d'exécution et du contrat; d) en raison de l'accomplissement de service militaire, de protection civile et de service civil; e) en raison d'une obligation légale incombant au collaborateur ou à la collaboratrice sans qu'il ou elle ait demandé à l'assumer; f) en raison de la grossesse, de la maternité ou d'incapacité de travail pour cause de maladie, accident, grossesse ou maternité, sous réserve de l'article 48; g) durant toute la grossesse, à l'exception de la période probatoire et sous réserve de l'article 44;

Tribunal cantonal TC Page 10 de 14 h) en raison de l'appartenance du collaborateur ou de la collaboratrice à une organisation de travailleurs; i) en raison de l'exercice d'une activité syndicale, à moins que le comportement du collaborateur ou de la collaboratrice dans ce cadre n'ait pour effet de perturber fortement la bonne marche du service; En plus des motifs contenus dans la disposition précitée, figure encore l'interdiction générale de l'abus de droit (cf. arrêt TC FR 601 2016 241 du 29 juin 2017). Ainsi, on peut dès lors envisager d'autres circonstances, le grief du caractère abusif supposant que les raisons invoquées aient un degré de gravité comparable (cf. ATF 131 III 535 consid. 4.2 et les références citées). c) Dans le cas particulier, les évaluations des 28 et 30 juillet 2015 établissaient que le recourant ne répondait pas pleinement aux exigences de la fonction. De plus, il est incontestable que le collaborateur et son supérieur hiérarchique rencontraient des difficultés relationnelles. Au vu de la jurisprudence précitée (cf. consid. 2b), ces tensions à elles seules représentaient pour l'autorité d'engagement un motif objectif pour ordonner la prolongation de la période probatoire. Contrairement à ce que soutient le recourant, l'autorité

d'engagement a pris dite décision en toute connaissance de cause. Sur la base des informations données par le Préfet, elle était en mesure de constater qu'il existait des différends entre les deux parties, ne serait-ce que sur la manière d'apprécier les prestations du collaborateur (cf. formulaire d'évaluation, sous « Attentes du collaborateur: reconnaissance officielle et appui de la hiérarchie » alors que sous « Résultat de l'entretien: prolongation de six mois de la période probatoire »). Quant à la résiliation des rapports de service, elle est intervenue quelques mois plus tard, soit le 23 novembre 2015. Elle se basait sur le même motif que celui invoqué à l'appui de la prolongation de la période probatoire, à savoir les difficultés relationnelles entre le Préfet et le collaborateur, lesquelles ne sont pas contestées. Or, de telles tensions ne permettent pas de créer le rapport de confiance absolument indispensable à l'exercice de la fonction envisagée, de sorte que la résiliation des rapports de service est valablement intervenue. Sur ce point, l'art. 46 al. 1 let. c LPers n'est d'aucun secours au recourant, la période probatoire ayant justement pour but de permettre aux parties de voir si elles se conviennent mutuellement, de sorte que le fait de prolonger dite période ou de renvoyer le collaborateur durant ce laps de temps ne peut pas être considéré comme un renvoi abusif empêchant la naissance ou l'exercice de prétentions juridiques, telle une reconnaissance officielle. Cette interprétation irait à l'encontre du but même de la période probatoire. Dans le même ordre d'idée, le recourant fait fausse route en prétendant que le renvoi qui lui a été signifié doit être considéré comme un licenciement-représailles. Au contraire, autant la décision de prolongation de la période probatoire du 12 août 2015 que la décision de résiliation du 23 novembre 2015 étaient fondées sur un motif objectif, ce que le Conseil d'Etat a à juste titre constaté. d) Sur le plan formel, la LPers ne prévoit aucune règle particulière s'agissant de la prolongation de la période probatoire et du renvoi pendant ce laps de temps. Selon la jurisprudence de la Cour, les principes constitutionnels tels que le respect du droit d'être entendu doivent trouver application, notamment pour prolonger le temps d'essai (arrêt TC FR 601 2013 119 du 27 mars 2015 consid. 4b-aa). Il doit en aller de même concernant la résiliation.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 14 aa) De manière générale, le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 124 II 132 consid. 2b; 126 I 15 consid. 2aa; arrêt TC FR 601 2012 61 du 21 décembre 2012). Cela étant, cette garantie de procédure ne comporte pas le droit inconditionnel de faire valoir son point de vue sous une certaine forme, notamment en étant entendu oralement (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1938 et 1972). L'administré ne peut pas non plus exiger de l'autorité qu'elle expose et discute tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties; celle-ci peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (cf. ATF 138 I 232, consid. 5). En tant que garantie générale de procédure, le droit d'être entendu trouve son expression en droit cantonal aux art. 57 à 65 CPJA. Par ailleurs, aux termes de l'art. 66 CPJA, la décision doit contenir, entre autres, la motivation, de telle sorte que l'intéressé puisse savoir pour quelles raisons elle a été prise et dès lors pour quels motifs le recourant peut la contester (arrêt TA FR 2A 2002 74 du 25 novembre 2004, consid. 2a et les références citées). Selon le Tribunal fédéral, en matière de rapports de travail de droit public, des occasions relativement informelles de s'exprimer avant un licenciement peuvent

remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne concernée ait compris qu'une telle mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre. La personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais doit également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard. Il n'est pas admissible, sous l'angle du droit d'être entendu, de remettre à l'employé une décision de résiliation des rapports de service en se contentant de lui demander de s'exprimer s'il le désire (arrêt TF 8C_53/2012 du 6 juin 2012 consid. 5.2 et les références citées). Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 124 V 180 consid. 4a et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 et les arrêts cités). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2; arrêt TF 1C_265/2009 du 7 octobre 2009, consid. 2.3). bb) Dans le cas particulier, le recourant soutient d'une part, que l'autorité d'engagement, respectivement le Préfet, n'a pas suffisamment établi et étayé les motifs qui lui étaient reprochés dans son évaluation pour justifier la prolongation de sa période probatoire et que d'autre part, la DIAF ne lui a pas communiqué au préalable son intention de prononcer une décision de résiliation des rapports de service et n'a pas motivé cette dernière. Le recourant perd cependant de vue que l'employeur n'a ni besoin d'un juste motif, ni besoin de respecter des prescriptions formelles protocolées (cf. consid. 2b et 4d). Dans le contexte de la

Tribunal cantonal TC Page 12 de 14 période probatoire, le caractère informel des occasions pour s'exprimer sur une décision, notamment de renvoi ou de prolongation, est davantage toléré puisque, par nature, les modalités sont allégées. C'est l'objectif même de la période probatoire, respectivement de la prolongation de celle-ci, que de pouvoir se réserver la possibilité de résilier le contrat de travail à des conditions facilitées. En ce sens, le Préfet n'était pas dans l'obligation de détailler et justifier chaque reproche fait à l'endroit du recourant. Il existait un motif objectif pour prolonger la période probatoire du collaborateur, tenant aux difficultés relationnelles entre le Préfet et ce dernier. Dans ce contexte, il était ainsi suffisant de donner l'occasion à l'intéressé de s'exprimer sur la mesure prise en conséquence, soit la prolongation de la période probatoire. Une instruction complète sur la qualité du travail du collaborateur n'était pas nécessaire (cf. arrêt TC FR 601 2013 119 du 27 mars 2015 consid. 4b). Or, comme il l'atteste dans son courrier du 20 août 2015, à l'occasion des entretiens des 28 et 30 juillet 2015, le collaborateur a pu exposer au Préfet les motifs pour lesquels il s'opposait à une prolongation de son temps d'essai. Si certes, il s'est déterminé par oral sur la mesure en question et s'il est vrai qu'il l'a fait devant son supérieur hiérarchique et non devant son autorité d'engagement à proprement parler, force est de constater que les prescriptions en matière de droit d'être entendu précitées ont été respectées. En effet, le recourant a pu prendre connaissance de l'évaluation, a été informé d'une potentielle prolongation de son temps d'essai et a pu y opposer ses arguments. La garantie du droit d'être entendu ne lui assurait ni des explications détaillées sur chaque point reproché, ni un entretien personnel avec la DIAF. Dès le moment où l'autorité d'engagement et le supérieur hiérarchique sont deux entités distinctes, il est logique de

considérer que l'avis du supérieur hiérarchique soit déterminant, dans la mesure où lui seul est réellement à même d'apprécier les prestations du travailleur. cc) Par ailleurs, force est de considérer que le recourant a été informé de l'intention de la DIAF de prononcer la résiliation des rapports de service, à tout le moins de manière indirecte, par le biais du courriel de la DIAF du 11 novembre 2015. Après avoir proposé au collaborateur de conclure une convention de départ, l'autorité d'engagement a communiqué à l'intéressé qu'elle prendrait « les conclusions qui s'imposent », pour le cas où celui-ci s'opposerait définitivement à trouver un accord. Quoiqu'en dise le recourant, vu le contexte professionnel dans lequel il se trouvait en novembre 2015 et le courriel précité, il était raisonnablement en mesure de comprendre qu'à défaut de conclure dite convention avec l'autorité d'engagement, celle-ci mettrait un terme aux relations de service de manière unilatérale. Cela étant, il est vrai que la décision de résiliation du 23 novembre 2015 n'est pas motivée explicitement, ce qui constitue une violation du droit d'être entendu comme l'a constaté à juste titre le Conseil d'Etat. Sur ce point, c'est dès lors à tort que la DIAF a considéré que, compte tenu du fait que la résiliation pouvait intervenir librement en période probatoire, il n'était pas nécessaire d'indiquer les motifs à l'appui du licenciement. Il s'agit cependant de déterminer si, comme l'a jugé l'autorité intimée, le droit d'être entendu a valablement pu être réparé devant le Conseil d'Etat, ce que le recourant conteste en se fondant sur l'art. 96a CPJA. D'après lui, le pouvoir de cognition de l'autorité intimée était restreint par rapport à celui dont bénéficiait la DIAF. Cette argumentation ne peut être suivie.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 14 Alors que la jurisprudence n'admet la retenue dans le pouvoir d'examen de l'art. 96a CPJA qu'à l'égard de l'évaluation proprement dite des prestations du travail (cf. consid. 1b), il est question ici d'une contestation portant sur le respect du droit d'être entendu du recourant en lien avec sa décision de licenciement. Il s'agit dès lors d'un grief se rapportant à la procédure, qu'aussi bien le Conseil d'Etat que l'autorité de céans doivent revoir avec un plein pouvoir de cognition. Dans ce contexte, force est d'admettre que le droit d'être entendu du recourant a été réparé, ce dernier ayant pu prendre connaissance des motifs à l'appui de son licenciement à l'occasion de la procédure devant le Conseil d'Etat. Dans ses observations du 26 avril 2016, la DIAF a notamment exposé les raisons de la résiliation, en indiquant qu'il « [...] ressort d'emblée que A. _____ et le Préfet ne sont plus à même de collaborer [...] » (p. 3). En ce sens, le recourant a valablement pris connaissance du motif de son licenciement et a ensuite eu l'occasion de se déterminer, le 30 juin 2016. Compte tenu des différents épisodes survenus depuis l'été 2015, il apparaît au demeurant peu crédible que les motifs du licenciement étaient complètement inconnus du collaborateur. dd) Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité intimée a rejeté les recours déposés contre les décisions de prolongation de la période probatoire et de résiliation des rapports de service, valables tant sur le plan matériel que procédural. 5. Le collaborateur a requis l'audition de témoins et demandé la production de divers documents de la part de la DIAF. Devant le Tribunal cantonal, le recourant a, en plus des moyens de preuve précités, demandé que soit versé dans la présente procédure le dossier personnel du Préfet. Cela étant, le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; arrêts TC FR 602 2015 78 consid. 7c; 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5). En l'occurrence, le

Tribunal de céans ne voit pas en quoi l'audition des témoins aurait pu modifier son opinion, respectivement celle du Conseil d'Etat; il est établi objectivement qu'il existait des tensions entre le collaborateur et son supérieur hiérarchique, ce motif-là étant suffisant à lui seul pour permettre la prolongation de la période probatoire et la résiliation des rapports de service, sans qu'il soit nécessaire d'instruire la part de responsabilité de chaque protagoniste (cf. arrêt TF 8C_182/2013 du 7 novembre 2013 consid. 3.2.2). Les documents dont la production est requise n'ont au demeurant aucune valeur décisive sur le sort du litige, les conditions pour prolonger la période probatoire ou pour résilier le contrat étant assouplies et la validité du refus de réexaminer la qualification n'étant pas liée à la question du délai de dix jours de l'art. 1 al. 2 du règlement du 26 janvier 1988 (cf. consid. 3b-aa). Enfin, le Tribunal cantonal considère que la production du dossier personnel du Préfet sort du cadre du litige. En lien avec l'art. 59 al. 2 CPJA, l'autorité de céans conclut dès lors que la cause était suffisamment claire et instruite, de sorte que c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a refusé de procéder aux mesures requises. Pour les mêmes raisons, les requêtes d'administration de preuves du recourant devant le Tribunal cantonal sont également rejetées. 6. a) Au vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours est rejeté.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 14 La fin des rapports de service est arrêtée au 31 janvier 2016, conformément à la décision de résiliation de la DIAF du 23 novembre 2015, de sorte que l'intervention de la Caisse publique de chômage du 10 février 2017 doit ainsi être écartée dans la mesure où elle fait valoir une subrogation pour des prestations versées ultérieurement à la date à laquelle le contrat a pris correctement fin. b) D'après l'art. 134a al. 2 CPJA, applicable selon l'art. 4 al. 2 de la loi cantonale du 10 septembre 2015 supprimant le recours au Conseil d'Etat en matière de personnel (ROF 2015_090), des frais de procédures sont perçus lorsque la valeur litigieuse égale au moins celle des prud'hommes, fixée à CHF 30'000.- (113 al. 2 let. d et 114 let. c du code de procédure civile du 19 décembre 2008, CPC; RS 272). En l'occurrence, le recourant a conclu à une réintégration ou subsidiairement à une indemnité de CHF 109'662.-, de sorte qu'il faut admettre que la valeur litigieuse de CHF 30'000.- est largement dépassé. Des frais de procédure doivent dès lors être perçus (art. 134a al. 2 CPJA a contrario). Vu l'issue du litige, il appartient au recourant, qui succombe, de les supporter (art. 131 al. 1 CPJA). Pour le même motif, il ne lui est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Les frais de justice, par CHF 1'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés partiellement par l'avance de frais qu'il a versée, le solde de CHF 500.- étant encore dû. III. Il n'est pas allouée d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lucerne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation des montants des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 31 janvier 2017/smo La Présidente La Greffière