

FR_GERICHTE 601 2022 151 vom 28. Juli 2023

FR Kantonsgericht, 2023-07-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2022_151

FR: FR_GERICHTE 601 2022 151 du 28 juillet 2023

IT: FR_GERICHTE 601 2022 151 del 28 luglio 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 9

mars 2020 et a été averti que, si la situation n'avait pas changé d'ici fin juin 2020, la commune se verrait contrainte d'ouvrir une procédure de résiliation des rapports de service à son encontre. Le 9 mars 2020, une nouvelle séance a eu lieu. Le 26 juin 2020, l'intéressé a fait l'objet d'une évaluation, établie sur la base du formulaire-type. Ses compétences, y compris d'encadrement, ont à neuf reprises sur vingt et une été jugées insuffisantes. Les 17 juillet et 17 août 2020, le syndic et un conseiller communal ont exposé à A. _____ qu'il n'était plus envisageable qu'il continue à exercer sa fonction de chef et il lui a été demandé de réfléchir à l'idée d'un transfert de poste. Dans l'intervalle, par courrier du 15 août 2020, l'intéressé a fait valoir sa position. E. Lors d'une séance du 2 septembre 2020, puis par un courrier remis en main propre le même jour, le collaborateur a été informé du fait que la commune ouvrait une procédure de résiliation à son encontre, aux motifs qu'aucune amélioration suite à l'avertissement du 27 février 2020 n'avait été constatée. Le 9 septembre suivant, les motifs du renvoi ont été exposés à A. _____, qui a eu la possibilité de s'exprimer par oral, en présence de son mandataire. Pour l'essentiel, il était reproché à l'intéressé ne pas répondre à satisfaction à son cahier des charges et de ne pas avoir les aptitudes requises pour conduire correctement le service. Le 2 octobre 2020, le collaborateur s'est déterminé par écrit sur les reproches formulés.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 F. Dès le 4 septembre 2020, ce dernier a été mis au bénéfice d'une incapacité de travail médicalement attestée jusqu'au 30 juin 2021, étant précisé que, depuis le 1er mai 2021, le certificat médical indiquait qu'il était capable de travailler pour un autre employeur, d'abord à 50%, puis à 100%. G. Par courrier du 18 novembre 2020, la commune a demandé au collaborateur s'il était toujours ouvert à l'idée un transfert, possibilité évoquée lors de l'entretien du 2 septembre 2020, ce à quoi l'intéressé a répondu par l'affirmative dans sa missive du 11 décembre 2020, moyennant la soumission de l'intitulé du nouveau poste ainsi que de ses modalités essentielles. Lors d'une séance tenue le 20 janvier 2021, un cahier des charges a été remis à l'intéressée, en tant qu'ouvrier qualifié I au service de la voirie. Par courrier du 19 février 2021, A. _____ a toutefois fait savoir à la commune qu'il rejetait l'offre de transfert, motif pris qu'il n'était pas envisageable pour lui de prendre un poste hiérarchiquement inférieur à celui qui était le sien. Dans ce cadre, il a informé son employeur qu'à défaut de pouvoir réintégrer son actuelle fonction, il était disposé à conclure un accord transactionnel pour solde de tout compte, moyennant le versement d'une indemnité de CHF 102'456.-, équivalant à douze mois de son salaire brut, ainsi qu'à l'octroi, à titre de participation aux frais d'avocat, d'un

montant de CHF 5'000.-. H. Par décision du 26 mars 2021, la commune a résilié le contrat de travail du collaborateur avec effet au 30 juin 2021, relevant en substance que ce dernier avait été averti à maintes reprises des manquements qui lui étaient reprochés et que les règles prescrites par le règlement communal en matière de licenciement avaient été respectées. I. Agissant le 11 mai 2021, A. _____ a interjeté recours contre cette décision auprès de la Préfecture de C. _____ (ci-après: la Préfecture) et a conclu, sous suite de frais et dépens, principalement à ce qu'il soit constaté que les motifs de son licenciement étaient injustifiés et à ce que la commune soit condamnée à lui octroyer une indemnité de CHF 102'456.-, équivalant à douze mois de traitement, part au treizième salaire comprise, avec intérêts à 5% l'an dès le 1er juillet 2021, ainsi qu'au versement d'à tout le moins CHF 25'614.-, aux mêmes conditions, à titre d'indemnité pour réparation du droit d'être entendu. Subsidiairement, il a requis l'annulation de la décision et le renvoi de la cause à la commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Pour l'essentiel, le collaborateur s'est plaint d'une violation de son droit d'être entendu, exposant que l'avertissement qui lui avait été signifié ne se basait que sur le procès-verbal d'entretien du 10 février 2020, sans aucune fiche d'évaluation à proprement parler, ce qui était contraire aux exigences fixées dans le règlement. En outre, il a reproché à la commune un défaut de motivation, aussi bien dans la décision d'avertissement que dans la décision attaquée. A propos de cette dernière, il estimait au surplus qu'elle n'indiquait pas les motifs ayant conduit à son licenciement, ne faisant qu'énumérer les entretiens menés en les synthétisant de manière arbitraire. Pour le reste, il a contesté les manquements qui lui étaient reprochés et a fait valoir une violation du principe de la proportionnalité. Deux échanges d'écritures ont été menés devant la Lieutenante de Préfet. Dans ce cadre, la mise en œuvre de plusieurs mesures d'instruction a été requise par les parties. A l'occasion de ses contre-observations du 10 décembre 2021, le collaborateur a notamment demandé la production par la commune de tous documents attestant de l'organigramme du service de la voirie et de l'évolution du nombre d'équivalents plein temps, depuis la décision d'avertissement du 27 février 2020 jusqu'au

E. 10

février 2020 n'avait pas fait l'objet d'une évaluation à proprement parler et ne répondait pas, en terme de forme, aux exigences imposées dans le règlement d'exécution. Cela étant, elle a retenu que le procès-verbal tenu à cette occasion - qui reprenait chaque problématique et faisait état du non-respect des objectifs fixés au collaborateur - constituait non pas une évaluation mais un réexamen des manquements relevés en juillet 2019. Elle a conclu que la loi ne prévoyait aucune exigence formelle dans le cas d'un réexamen, de sorte que la validité de l'avertissement qui en dépendait devait être confirmée. Il en allait de même du renvoi, qui se basait sur des motifs suffisants et répondait au principe de la proportionnalité. K. Agissant le 12 décembre 2022, A. _____ interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre cette décision et conclut, sous suite de frais et dépens, principalement à son annulation et au renvoi de la cause à la Préfecture pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. Subsidiairement, il demande à ce qu'il soit constaté que les motifs de renvoi sont injustifiés et à ce que la commune soit condamnée à lui octroyer une indemnité de CHF 102'456.-, équivalant à douze mois de traitement, part au treizième salaire comprise, avec intérêts à 5% l'an dès le 1er juillet 2021, ainsi qu'au versement d'à tout le moins CHF 25'614.-, aux mêmes conditions, à titre d'indemnité pour réparation du droit d'être entendu. En substance, le recourant reproche à la Lieutenante de Préfet d'avoir tenu pour acquis le contenu des procès-verbaux d'entretien alors que ceux-ci sont contestés car non prouvés, et d'avoir retranscrit les faits de manière incomplète, voire

orientée. Il fait valoir que son renvoi est disproportionné, qu'il n'est pas attesté que son licenciement ait permis de pallier les manquements reprochés et que l'efficacité de l'actuel chef du service n'est pas avérée. Dans ce cadre, il réitère l'ensemble des mesures d'instruction formulées devant l'autorité intimée en date du 10 décembre 2021, arguant que celles-ci ont été rejetées de manière arbitraire, à tout le moins pour ce qui est des arguments qui en sont tirés. Pour le reste, s'agissant de l'avertissement en particulier, il conteste sa validité, répétant que celui-ci présente un défaut de motivation et ne se base pas sur un formulaire d'évaluation, contrairement au prescrit de la loi. Il nie également l'existence de motifs de licenciement, arguant que les manquements reprochés ne sont pas démontrés, ne sont pas illustrés par des exemples concrets ou que certaines tâches prétendument mal exécutées ne faisaient pas partie de son cahier des charges. Invité à se déterminer, le Préfet formule ses observations le 20 février 2023 et conclut au rejet du recours, retenant en substance que c'est sur une appréciation générale du dossier que la Lieutenante de Préfet s'est prononcée et qu'il n'était dès lors pas nécessaire de relater dans les moindres détails les faits pertinents. Il relève qu'à l'exception de l'évaluation du 26 juin 2020, l'ensemble des procès-verbaux établis et figurant au dossier a été signé sans commentaire par le collaborateur et que ceux-ci suffisent à attester des divers objectifs donnés et des manquements constatés. Enfin, le Préfet affirme que la décision n'est ni arbitraire, ni disproportionnée.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 Quant à la commune, elle conclut au rejet du recours, sous suite de frais et dépens, dans son écrit du 8 mai 2023. Pour l'essentiel, elle fait valoir que le recourant est mal venu de remettre en cause la force probante des rapports d'évaluation et des procès-verbaux d'entretien. Vu leur contenu, il sied de considérer que le collaborateur a été suffisamment informé des manquements reprochés et qu'il devait être conscient que ses prestations ne donnaient pas satisfaction. De l'avis de la commune, les critiques que le recourant émet par rapport à une prétendue constatation inexacte des faits doivent être fortement relativisées, dès lors qu'elles relèvent du détail ou qu'elles ne sont pas pertinentes. S'agissant de l'avertissement en particulier, l'intimée conteste une quelconque violation du devoir de motivation et fait valoir qu'il n'y a aucun vice de forme, reprenant sur ce point la thèse du réexamen formulée dans ses écritures précédentes et figurant dans la décision attaquée. Un deuxième échange d'écritures a eu lieu entre les parties, sans que celles-ci ne modifient substantiellement leur position. Il sera fait état des arguments développés par celles-ci à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige.

en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) en lien avec l'art. 107 al. 2 du règlement du personnel du 15 octobre 2015 de la commune de B._____ (ci-après: RP). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 1.2. 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 d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. 2.1. L'art. 70 de la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) prévoit que, sous réserve des dispositions de la LCo, les communes peuvent adopter, par un règlement de portée générale, leurs propres règles relatives au personnel (al. 1). A défaut d'un règlement communal de portée générale et sous réserve de la LCo, les dispositions de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le

personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1), hormis les art. 4 à 23, 131a, 132 al. 1 et 2 et 133 al. 1, ainsi que son règlement sur le personnel de l'Etat du 17 décembre 2002 (RPers; RSF 122.70.11) s'appliquent par analogie au personnel communal à titre de droit communal supplétif (art. 70 al. 2 LCo). En l'occurrence, la commune intimée a adopté son règlement du personnel ainsi que son règlement d'exécution respectivement le 14 décembre 2005 et le 26 juin 2007, lesquels ont été totalement refondus le 15 octobre 2015 (ci-après: RP) et le 22 décembre 2015 (ci-après: RPex). En 2022, les deux actes ont subi quelques modifications. La décision communale litigieuse datant du 26 mars

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 2021, il sied dès lors de faire application du RP et du RPex dans leur teneur en vigueur avant les modifications de 2022. 3. D'emblée, il sied de rappeler que l'incapacité de travail pour cause de maladie n'exclut pas le prononcé d'un licenciement en droit de la fonction publique. En effet, selon l'art. 35 al. 1 let. f RP, le licenciement est abusif s'il est donné "en raison" de l'incapacité de travail; il peut en revanche être valablement signifié pour d'autres motifs "durant" une incapacité de travail (cf. arrêt TC FR 601 2019 86/87 du 6 janvier 2020 et les références citées). En l'espèce, rien n'indique que le collaborateur a été licencié parce qu'il se trouvait en arrêt maladie, bien au contraire. Il ne le conteste du reste pas. 4. 4.1. Garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et les art. 57 ss CPJA, le droit d'être entendu comprend, de manière générale, 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). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références). Ce droit constitutionnel est concrétisé à l'art. 32 RP qui prévoit que le licenciement a lieu à la suite d'une procédure garantissant au collaborateur le droit d'être entendu. Ce droit comprend notamment celui d'être informé de la constitution d'un dossier, de connaître les motifs de la procédure et l'identité de la personne compétente pour la mener, ainsi que le droit de se faire assister (al. 1). Le conseil communal est compétent pour mener la procédure. Il peut en confier la conduite à une personne interne ou externe à l'administration (al. 2). La démission du collaborateur met fin à la procédure (al. 3). Pour le surplus, la procédure de licenciement est régie par le code de procédure et de juridiction administrative (al. 4). S'agissant du devoir de motivation de l'autorité en particulier, il n'est pas illimité, en ce sens que l'autorité n'est pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties. Il suffit qu'elle s'exprime sur ceux qui sont clairement invoqués et dont dépend le sort du litige. La motivation doit porter sur tous les points nécessaires, se prononcer sur tous les arguments pertinents soulevés par les parties: sont nécessaires et pertinents non pas tous les arguments soulevés, mais seuls ceux qui sont de nature à influencer de manière déterminante sur le contenu de la décision, de telle sorte que l'intéressé puisse savoir pour quels motifs elle a été prise et dès lors pour quels motifs il peut la contester (cf. arrêts TF 8D_2/2017 du 23 février 2018 consid. 5.2; TA FR 2A 2002 74 du 25 novembre 2004 consid. 2a et les références citées). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se

limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les références). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité,

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références). 4.2. 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. 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. 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, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. arrêt TF 8C_541/2017 du

E. 14

mai 2018 consid. 2.2; 8C_381/2021 consid. 4.2). 4.3. En l'occurrence, l'avertissement signifié le 27 février 2020 présentait la teneur suivante: "Monsieur le Chef de service, Lors de sa séance du 25 février 2020, le Conseil communal a pris connaissance du procès-verbal de votre entretien annuel d'évaluation. Il constate que, malheureusement, les objectifs fixés lors du dernier entretien n'ont pas été atteints et il le déplore vivement. Il souligne que vous avez des manquements dans le respect des délais qui vous sont fixés pour accomplir vos tâches, comme par exemple la remise de rapports au Conseil communal ou encore la préparation des messages à l'intention du Conseil général, ce qui n'est pas acceptable. Le Conseil communal s'étonne également de la manière dont ont été conduits les entretiens annuels avec vos subordonnés. Ces entretiens revêtent un caractère primordial pour améliorer le fonctionnement des services, mais il paraît évident que vous les avez menés de manière peu professionnelle. Nous vous rappelons que vous avez suivi une formation dans ce domaine et que le Service des ressources humaines a également eu l'occasion de transmettre des informations sur ce qui était attendu. La partie "gestion administrative" de votre cahier des charges n'est pas exécutée à satisfaction. Vous avez d'ailleurs reconnu être moins à l'aise et ne pas apprécier particulièrement les tâches administratives. Le Conseil communal ne peut pas se satisfaire de cet état de fait et vous demande de faire le nécessaire pour y remédier. Des pistes d'aide et d'améliorations ont été évoquées lors de l'entretien et il est nécessaire de les explorer. (...) Le Conseil communal doit pouvoir s'appuyer sur un Chef de service capable d'imaginer le futur de son service afin d'anticiper les évolutions. Il doit être en mesure de préparer les changements à venir. L'Exécutif a aujourd'hui le sentiment que vous manquez de "vision" et que vous êtes plutôt dans la réaction que l'anticipation (...). Le Conseil communal vous demande aujourd'hui d'agir rapidement afin de corriger les manquements qui vous ont été signifiés. Il attend que vous arriviez avec des propositions d'améliorations concrètes lors de la rencontre agendée le 9 mars prochain. Un nouvel entretien aura lieu en juin 2020. Si les améliorations attendues ne devaient pas être observées dans ce laps de temps le Conseil communal se verrait contraint d'entreprendre une procédure au sens des articles 30, 31 et 32 du règlement du personnel. (...)".

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 Il découle de ce qui précède que le recourant frise la témérité lorsqu'il fait valoir qu'il ne pouvait pas identifier ce qui lui était reproché et se plaint d'un défaut de motivation à ce titre. Dit avertissement reprend en effet, certes dans les grandes lignes, les sujets abordés en détail lors de la séance du 10 février 2020. Il liste et développe les manquements constatés, de manière limpide. Il ne laisse en outre aucun doute d'interprétation quant à la suite de la procédure envisagée, étant souligné qu'une copie des art. 30 ss RP - relatifs à la procédure de licenciement ordinaire - y était jointe. Le grief tiré du droit d'être entendu est ainsi rejeté. A toutes fins utiles, il est précisé par ailleurs que, contrairement à la conclusion prise par le recourant, il n'aurait été en aucun cas question, si une violation du droit d'être entendu avait dû être constatée, de lui allouer une indemnité réparatrice à ce titre. Un vice formel de ce type, s'il ne peut pas être réparé, peut tout au plus entraîner l'annulation de la décision. 5. 5.1. Sur le plan matériel, aux termes de l'art. 30 RP, le conseil communal peut licencier un collaborateur lorsqu'il ne répond plus aux exigences de la fonction sous l'angle des prestations, du comportement ou des aptitudes (al. 1). Les motifs de licenciement sont attestés dans le cadre d'une évaluation des prestations au sens de l'art. 57 (al. 2). D'après cette disposition, le collaborateur est soumis chaque année à une évaluation de ses prestations, de son comportement et de ses aptitudes (art. 57 al. 1 RP). Le conseil communal en fixe la procédure dans le règlement d'exécution (art. 57 al. 2 RP). Selon l'art. 31 RP, le licenciement est précédé au moins d'un avertissement écrit et motivé, donné suffisamment tôt pour permettre au collaborateur de répondre aux exigences du poste (al. 1). Le conseil communal communique le licenciement par lettre recommandée, en respectant le délai de résiliation de trois pour la fin d'un mois (al. 2). L'art. 106 RP prescrit au surplus que le collaborateur qui a fait l'objet d'une évaluation au sens de l'art. 57 peut demander le réexamen de l'évaluation de ses prestations au conseiller communal responsable du dicastère concerné. L'art. 19 RPex prévoit en outre que la procédure de licenciement ne peut être introduite qu'après que le collaborateur a fait l'objet d'une évaluation des prestations au sens de l'art. 57 RP qui atteste d'une insuffisance sur l'un des critères essentiels figurant sur la feuille d'évaluation (al. 1). A la suite de cette évaluation ou, le cas échéant, à la suite du réexamen de celle-ci, le collaborateur fait l'objet d'un avertissement. Celui-ci peut être donné par le chef de département ou par le Conseil communal. L'avertissement indique clairement où se situent les carences constatées et donne un délai raisonnable pour y remédier. Si des mesures d'accompagnement ou de formation du collaborateur ont été mises en place à la suite de l'entretien d'évaluation, le lettre d'avertissement en fait mention (al. 2). Au terme du délai fixé dans la lettre d'avertissement, il est procédé à une nouvelle évaluation. Si celle-ci démontre que les insuffisances constatées persistent, le Conseil communal ouvre la procédure de licenciement (al. 3). Aux termes enfin de l'art. 27 RPex, le supérieur hiérarchique procède à l'évaluation (al. 1). L'évaluation s'effectue sur la base des exigences de la description de fonction du collaborateur. Elle porte également sur la réalisation des objectifs annuels (al. 2). Le supérieur hiérarchique direct discute l'évaluation avec le collaborateur au cours d'un entretien. Le résultat de l'évaluation est communiqué par écrit au collaborateur à cette occasion, par la remise d'une fiche individuelle

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 d'évaluation (al. 3). Le collaborateur atteste avoir pris connaissance de l'évaluation en signant la fiche individuelle d'évaluation. Il peut consigner ses éventuelles remarques ou son désaccord sur le document (al. 4). Toutes les communications, remarques et appréciations concernant la qualité du travail d'un collaborateur doivent se faire sous la forme écrite pour être prises en considération (al. 5).

Le service des ressources humaines élabore les formules d'évaluation (al. 6). 5.2. L'avertissement constitue un rappel adressé à l'agent, une mise en garde destinée à éviter les conséquences désagréables d'un licenciement. Il s'agit, en d'autres termes, d'une mesure visant à protéger l'intéressé puisqu'une résiliation ordinaire ne pourra intervenir qu'après un avertissement écrit resté infructueux (pour le droit fédéral, HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2008, p. 712). En prévoyant l'obligation de l'avertissement, le législateur a voulu laisser au collaborateur concerné la possibilité de rétablir une situation compromise (arrêt TC FR 601 2019 108 du 15 juillet 2021 consid. 2.3). Il concrétise le principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.). Ce principe postule que les mesures prises par l'administration soient propres et nécessaires à atteindre le but d'intérêt public poursuivi. C'est-à-dire que, avant de résilier les rapports de service, l'Etat-employeur doit prendre toutes les mesures pouvant raisonnablement être exigées de lui pour garder le collaborateur ou de la collaboratrice à son service (Message 2021-DFIN-12 du 20 avril 2021 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnent le projet de modification de la LPers, ci-après: Message 2021 LPers, ad art. 39, p. 4, www.bdlf.fr.ch, rubrique ROF, 2021, juillet, consulté le 17 juillet 2023). 5.3. Sur la question de l'aspect formel de l'évaluation, le Tribunal cantonal a eu l'occasion de souligner que si l'instrument de la qualification est une caractéristique incontournable du droit de la fonction publique, l'exigence d'une évaluation "formelle" implique que celle-ci s'inscrive dans une certaine procédure, au déroulement prévisible et organisé, avec une conclusion claire et indiscutable. Il n'y a pas lieu d'exiger l'usage de formulaires identiques à ceux de l'administration cantonale. En revanche, la notion même d'évaluation formelle voulue par le législateur cantonal est incompatible avec une simple discussion entre employeur et collaborateur, qui se déroule sans cadre précis et ne laisse pas de trace (arrêt TC FR 601 2017 48 du 15 mars 2018 consid. 3b). 5.4. Quant à la demande de réexamen, au sens de l'art. 106 RP, intitulé procédure de réexamen de l'évaluation des prestations, elle peut être déposée dans le cas où le collaborateur n'est pas d'accord avec la qualification effectuée et entend contester celle-ci. Ainsi, la notion de réexamen de l'art. 19 RPex est à mettre en lien avec l'art. 106 RPex. Contrairement à ce que soutiennent aussi bien la Lieutenante de Préfet que la commune intimée, elle ne fait pas référence à la réévaluation d'une situation professionnelle antérieure, mais bien plutôt à la possibilité pour le collaborateur de remettre en cause une évaluation qu'il considère comme injustifiée. A relever que cette possibilité est également ouverte en droit cantonal de la fonction publique (cf. art. 13 al. 1 de l'ordonnance cantonale du 24 août 2021 relative à la conduite, par objectifs, du développement et de l'évaluation du personnel de l'état, OODE; RSF 122.70.21; sous l'ancien droit cantonal: cf. art. 131 aLPers et 29 aRPers, dans leur teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021; règlement fribourgeois du 26 janvier 1988 sur les voies de droit relatives aux qualifications périodiques du personnel de l'Etat, RSF 122.70.22, étant relevé que celui-ci n'est encore pas officiellement abrogé; ég. arrêt TC FR 601 2017 6 du 27 juillet 2017).

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 6. 6.1. En l'occurrence, il ressort du dossier qu'entre le 28 avril 2017 et le 2 septembre 2020, le collaborateur a été entendu à tout le moins à sept reprises par son supérieur hiérarchique, accompagné, notamment à certaines occasions, d'une partie des membres du Conseil communal ainsi que du secrétaire général de la commune. Ces rencontres, protocolées, sont tantôt transcrites sous forme de procès-verbaux, intitulés "entretien collaborateur", tantôt consignées sur des formulaires-type d'évaluation intitulés "entretien annuel - cadre". Le 1er juillet 2019 en particulier, le collaborateur a fait l'objet d'une qualification annuelle sur la base du

formulaire-type; plusieurs critères ont alors été évalués négativement. Il était notamment reproché à l'intéressé de ne pas faire preuve de suffisamment d'autonomie dans la gestion administrative de son service et de ne pas toujours accepter les décisions du Conseil communal. Un manque de communication vis-à-vis des autres services a également été relevé. En tant que cadre, le collaborateur a au surplus été invité à améliorer sa conduite d'équipe, la santé et la sécurité au travail, ainsi que sa vision de la réorganisation des tâches du service de la voirie, celle-ci ayant été considérée comme n'étant pas très claire. A cette occasion, il lui a expressément été demandé, à titre d'objectifs, d'établir une nouvelle répartition des puits à ordures ménagères de type molok d'ici fin juillet 2019 ainsi qu'une carte des interventions pour le déneigement d'ici à fin septembre 2019. Le 10 février 2020, une nouvelle séance a été mise sur pied, en présence du chef du département technique, considéré comme "évaluateur", d'un conseiller communal, du secrétaire général ainsi que d'une collaboratrice des ressources humaines. Les propos tenus ont été consignés sous la forme d'un procès-verbal, sans utilisation du formulaire-type ni des critères d'évaluation y figurant. Néanmoins, le document porte l'entête "entretien annuel 2020". Lors de cette rencontre, il a été relevé, notamment, que les deux objectifs fixés en 2019 n'avaient pas été atteints et qu'il était attendu du collaborateur une réflexion plus globale sur l'organisation du service. Divers manquements dans la gestion administrative ont en outre été relevés. Certains de ces griefs ont été détaillés et illustrés par des exemples. Suite à cette séance, le 27 février 2020, la commune a adressé à son collaborateur un avertissement, auquel elle a joint une copie du procès-verbal du 10 février 2020 ainsi que des art. 30, 31 et 32 RP. Le 9 mars 2020, le collaborateur a brièvement été entendu pour faire un point de la situation. Le 26 juin 2020, un entretien d'évaluation a été mené, transcrit sur le formulaire-type. A cette occasion, neuf critères de qualification sur vingt et un ont été notés négativement. Entre autres, il a été reproché au chef de service de manquer de rigueur dans la rédaction des rapports requis et dans le respect des délais fixés pour ce faire, ainsi que de ne pas suffisamment se remettre en question, en particulier suite au courrier du 27 février 2020. Il a été répété qu'il existait des carences aussi bien dans sa capacité à communiquer que dans l'organisation du service ou dans la planification des activités de celui-ci. Le recourant a signé ce formulaire d'évaluation, en y ajoutant une remarque par rapport à sa vie privée en lien avec un voyage effectué pendant le Covid-19, relevant qu'il était en désaccord avec les appréciations faites. Suite à cet entretien, deux rencontres, non protocolées, ont été organisées et le collaborateur averti du fait que le Conseil communal ne voyait pas de suite possible dans la poursuite de la collaboration.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 Le 2 septembre 2020, le recourant a été reçu, en présence de son mandataire, notamment par le syndic, un conseiller communal, le secrétaire général et le chef du département technique. Il ressort du procès-verbal tenu à cette occasion qu'il a été informé, à ce moment-là, du fait que la commune ouvrait à son encontre une procédure de licenciement. Le 9 septembre suivant, il a été reproché au collaborateur, en présence de son mandataire, entre autres griefs, de rendre parfois des rapports incomplets, qui plus est tardivement, et de ne pas assurer une gestion administrative du service de manière satisfaisante. En outre, son manque d'anticipation et de vision quant à l'avenir du service ont été évoqués. Enfin, le 21 janvier 2021, suite à des échanges de courriers et des discussions, une nouvelle séance a eu lieu, afin de remettre à A. _____ un exemplaire du cahier des charges proposé en tant qu'ouvrier qualifié I, pour le cas où il accepterait un éventuel transfert. Le recourant a refusé cette proposition par écrit du 19 février 2021 et a été licencié, par décision du 26 mars 2021. 6.2. Il convient de relever d'emblée que le

recourant ne peut pas être suivi lorsqu'il fait valoir une constatation inexacte, voire arbitraire des faits. C'est en effet pour le moins téméraire de sa part de remettre en cause aujourd'hui le contenu de l'ensemble des procès-verbaux ainsi que des formulaires d'évaluation, et l'appréciation qui en découle. Etant souligné que l'intéressé a signé tous les documents établis suite aux rencontres, sous réserve de ce qui suit, et qu'il n'a en outre, à aucun moment, contesté ses évaluations de manière formelle ni demandé leur réexamen, comme le lui permet pourtant l'art. 106 RP, il ne peut faire valoir, sans autres, que les reproches consignés ne sont pas étayés ou prouvés, mais simplement repris des procès-verbaux et tenus à tort pour acquis. Son raisonnement ne résiste pas à l'examen. L'on peine du reste difficilement à concevoir comment un employeur désireux de relever les carences de son collaborateur et de le rendre attentif aux conséquences de celles-ci devrait procéder, si ce n'est en consignait l'ensemble des propos tenus lors des séances, à l'instar de ce qu'a fait la commune intimée, et en laissant la possibilité au concerné de s'exprimer et de faire part, par écrit, de son désaccord (cf. art. 27 al. 4 et 5 RPex). En outre, c'est le lieu de rappeler ici que, selon la jurisprudence, il ne suffit pas simplement à un collaborateur de refuser de signer un formulaire d'évaluation pour lui retirer tout crédit, sauf circonstances exceptionnelles attestant de l'arbitraire des manquements reprochés (cf. arrêt TC FR 601 2022 101 du 6 avril 2023 consid. 3.4). Ainsi, si le recourant a bel et bien annoncé à la fin de l'évaluation du 26 juin 2020 qu'il était en désaccord avec les appréciations faites, il n'a pas étayé sa position, hormis sa remarque en lien avec un voyage privé. Rien ne permet dès lors de retenir que les manquements signalés relevaient de l'arbitraire. Cela vaut d'autant moins que de nombreuses discussions ont été menées et que certains points ont été abordés de manière récurrente. En s'attachant à chaque détail ressortant des procès-verbaux et formulaires établis, le recourant perd de vue, comme le souligne le Préfet dans ses observations du 20 février 2023, que la situation litigieuse procédait bien plus d'une vue globale. Aussi, peu importe dans ces conditions que la décision attaquée ne relate pas l'ensemble des tâches ressortant de son cahier des charges et ne fasse pas état des quelques améliorations constatées au fil du temps. 6.3. Cela étant, il sied de relever, avec l'intéressé, que les propos tenus le 10 février 2020 ont été consignés dans un procès-verbal, et non sur un formulaire-type d'évaluation, au sens de l'art. 19 et 27 RPex.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 6.3.1. Toutefois, et quoi qu'en pense le recourant, il convient d'admettre que ce procès-verbal faisait état, de manière claire, de ses lacunes, notamment dans le respect des délais impartis, dans la gestion administrative de son service et dans la vision de celui-ci, soit autant de points qui se traduisent aisément aux travers de la grille du formulaire-type, sous les critères "rigueur", "autonomie" et "vision". Il y a lieu d'admettre en outre que, lors de la séance précitée, le recourant lui-même a évoqué la possibilité de donner sa démission, que l'un des conseillers communaux a précisé de surcroît qu'il fallait que cet entretien aboutisse à quelque chose de productif; l'on a ainsi demandé au collaborateur d'établir une liste d'améliorations possibles ou une prise de position sur sa fonction au sein du service (procès-verbal du 10 février 2020, dossier de la cause, n. 26 et 27). Dans ces conditions, le procès-verbal, établi dans le cadre d'une séance formelle, permettait à n'en point douter au collaborateur de comprendre la gravité de la situation, ainsi que de situer où se trouvaient ses manquements. Force est au surplus de reconnaître que l'évaluation menée s'inscrivait dans une certaine procédure, au déroulement prévisible et organisé donnant lieu à une conclusion claire, à savoir que la situation ne pouvait plus perdurer ainsi (cf. consid. 5.3); le but de l'évaluation a dès lors été atteint. Dans ces conditions, le grief du recourant est strictement formel, en ce sens qu'il ne tient qu'au

support sur lequel ont été consignés les propos, à savoir un procès-verbal en lieu et place d'une grille d'évaluation. Dans les circonstances du cas d'espèce, étant souligné par ailleurs que le recourant ne s'est jamais plaint de cet élément avant que son renvoi ne soit prononcé, la Cour est d'avis que si l'on peut certes regretter que la commune n'ait pas fait usage de son formulaire-type pour évaluer le recourant le 10 février 2020, comme le lui prescrit sa réglementation, cette façon de faire ne peut - au risque de se heurter au principe de la bonne foi - entraîner à elle seule l'annulation de l'avertissement qui en découle, et par là-même, celle du licenciement. C'est ici le lieu de relever au demeurant que ce raisonnement est conforme à la volonté du législateur communal qui, lors de la modification du 14 décembre 2022, entrée en vigueur le 1er janvier 2023, s'est aligné à la LPers cantonale en supprimant l'obligation d'une évaluation formelle des prestations avant l'introduction d'une procédure de licenciement, en abrogeant l'art. 30 al. 2 RP, afin d'alléger dite procédure. Le message de la loi cantonale précise toutefois qu'il est recommandé au supérieur ou à la supérieure hiérarchique de procéder à un "simple" entretien avec le collaborateur ou la collaboratrice afin de lui signaler les manquements reprochés (sur le plan cantonal, cf. Message 2021 LPers, ch. 2, p. 3 et ad. art. 38, p. 4, www.bdlf.fr.ch, rubrique ROF, 2021, juillet, consulté le

E. 17

juillet 2023). 6.3.2. S'agissant de l'avertissement du 27 février 2020, donnant suite à l'évaluation précitée, il prévoyait bel et bien, contrairement à ce que soutient le recourant, un délai de carence imparti au collaborateur pour s'améliorer. Il précisait en effet expressément qu'un nouvel entretien aurait lieu en juin 2020, en l'occurrence le 26 juin 2020. A noter que ce délai est raisonnable, au sens des art. 31 al. 1 RP et 19 al. 2 RPex. 6.3.3. Il découle de ce qui précède que ni la validité de l'évaluation du 10 février 2020, ni celle de l'avertissement qui en est résulté, ne peuvent être contestées. Les étapes menant au licenciement ordinaire et imposées par l'art. 30 ss RP ont été valablement suivies.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 6.4. Enfin, le recourant, qui persiste à soutenir que les motifs de son licenciement ne sont pas établis ou démontrés, ou se borne à les critiquer séparément, fait montre d'une totale incapacité à se remettre en question. De manière générale, il est renvoyé sur cette question au consid. 6.2. S'agissant en particulier du manque de vision qui lui reproché, peu importe à cet égard, contrairement à ce que soutient ce dernier, que ce critère ne figurait pas expressément dans son cahier des charges. Si un employeur est déjà en droit, en tout temps, de donner des instructions à son subordonné et de lui fixer des objectifs, force est au surplus d'admettre, comme l'a relevé la Lieutenante de Préfet, que le fait de devoir anticiper des potentiels problèmes liés à l'organisation d'un service est une charge qui se rattache nécessairement à un poste de chef. Attendre d'un cadre qu'il ait une vision de l'avenir, soit une organisation - dans le temps - de l'entité dont il est responsable est manifestement un objectif raisonnable inhérent à sa fonction et à ses responsabilités. A relever du reste que ce critère faisait partie intégrante des évaluations annuelles 2018 et 2019 du recourant et qu'il n'a jamais remis en cause cet élément. S'agissant de la gestion administrative défaillante du service qui a été retenue à son endroit, il sied d'admettre qu'il lui appartenait, en tant que chef, de proposer des solutions. Il ne peut en aucun cas se cacher aujourd'hui derrière la surcharge de travail à laquelle il prétend avoir dû faire face. A la lecture des procès-verbaux d'entretien, l'on constate du reste que la commune était ouverte à la discussion, mais attendait de son collaborateur qu'il prenne des mesures concrètes. Comme l'a souligné l'autorité intimée, si celui-ci estimait que l'engagement d'une nouvelle secrétaire était par exemple nécessaire, il lui incombait d'en

faire la demande officiellement, sans attendre du conseil communal qu'il prenne l'initiative à sa place. Il en va de même du fait de déléguer certaines tâches à ses subordonnés, voire à des tiers. Qu'il le veuille ou non, le recourant porte une grande part de responsabilité dans la mise à mal de son service. Ainsi, il est patent que la commune se trouvait, malgré les nombreuses discussions menées, face à un collaborateur qui ne répondait pas aux exigences de sa fonction. Quoiqu'en pense le recourant, les motifs de son licenciement étaient avérés. S'ils ne présentaient pas, séparément, une gravité particulière, ce sont bien plus leur cumul et leur récurrence qui ont été déterminants. 6.5. Enfin, en tant que la commune intimée a pris le temps de rencontrer à plusieurs reprises son collaborateur pour lui exposer les problèmes constatés et lui fixer des objectifs et qu'elle lui a adressé par ailleurs des mises en garde informelles avant de lui signifier un avertissement le 27 février 2020, force est de conclure que le licenciement répondait au principe de la proportionnalité. Contrairement à ce que se borne à soutenir le recourant à cet égard, la problématique du cas d'espèce n'est pas de savoir si le service dont il avait la responsabilité fonctionne correctement aujourd'hui, respectivement de déterminer si le nouveau chef engagé travaille à satisfaction. En revanche, il s'avère que la résiliation des rapports de service du collaborateur ne répondant pas aux exigences de sa fonction de chef apparaissait finalement comme la seule possibilité pour la commune de remédier à une situation durablement insatisfaisante, notamment en lui offrant ensuite la possibilité d'engager un nouveau responsable. Cet objectif est atteint indépendamment de la question de savoir si, à l'heure actuelle, ce dernier répond aux attentes de la commune-employeur. En outre, comme évoqué ci-dessus, le recourant se devait d'être proactif face à la gestion de son entité et la surcharge de travail à laquelle il devait faire face ne peut reléguer à l'arrière-plan la passivité dont il a fait preuve. En ce sens, il ne peut pas faire valoir, sans autres, que la commune

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 n'a pas respecté le principe de la proportionnalité, en tant que d'autres solutions s'offraient à elle, par exemple par l'embauche de nouveaux collaborateurs pour le soutenir. Au demeurant et quoi qu'en pense l'intéressé, le fait qu'il se trouvait à un âge relativement proche de la retraite ne peut pas, à lui seul, faire obstacle à son renvoi. Il est relevé au demeurant, sur ce point, que la commune a proposé un autre poste au recourant, sans fonction dirigeante, afin de lui permettre de rester en place, mais qu'il a refusé dite offre par courrier du 19 février 2021. Dans ces conditions, il sied de constater que le licenciement était parfaitement conforme au principe de la proportionnalité.

7. 7.1. Partant, le recours est rejeté et la décision attaquée du 3 novembre 2022 confirmée.

7.2. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de donner suite aux offres de preuve formulées par les parties, les réquisitions formulées par le recourant dans sa détermination du 10 décembre 2021 - visant entre autres à permettre une comparaison entre l'organisation actuelle et passée du service et à prouver de manière pour le moins confuse que le licenciement n'a pas eu l'effet escompté - n'étant notamment pas susceptibles de modifier l'issue de la présente procédure (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; 145 I 167 consid. 4.1; arrêts TF 8C_610/2021 du 2 février 2022 consid. 3.2; TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1972; JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, CPJA annoté, 2006, art. 59, n. 59.4). Sur ce point, la Cour rejoint expressément l'appréciation anticipée des preuves opérée par la Lieutenante de Préfet. 8.

8.1. Selon l'art. 134a al. 2 CPJA, des frais de procédure 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, considérant que le recourant a notamment conclu à ce qu'il lui soit versé une

indemnité équivalente à une année de traitement, part au treizième salaire comprise, il y a lieu de conclure que la valeur litigieuse est clairement supérieure à CHF 30'000.-, de sorte que des frais de procédure doivent être perçus (art. 134a al. 2 CPJA a contrario). Dans ces circonstances et compte tenu de l'issue du recours, il appartient dès lors au recourant qui succombe de supporter lesdits frais, fixés à CHF 2'000.- (art. 131 CPJA) et compensés par l'avance de frais versée. 8.2. Vu l'issue du recours, aucune indemnité de partie ne lui sera allouée (art. 137 CPJA). En revanche, la commune ayant agi comme employeur du recourant, l'on doit admettre que ses intérêts patrimoniaux sont en cause et que, par conséquent, une indemnité de partie peut lui être octroyée (cf. art. 139 CPJA a contrario; arrêts TA FR 1A 1993 62 du 23 février 1994 in RFJ 1994 232, 233; 1A 2001 92 du 25 avril 2002, consid. 4), à charge du recourant. Celle-ci doit être fixée dans les limites du tarif cantonal du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.1), lequel prévoit en particulier à son art. 8 al. 1 un tarif horaire de CHF 250.- et à son art. 9 al. 2 un remboursement de 40 centimes par photocopie ainsi que des débours au prix coûtant (cf. art. 9 al. 1 Tarif JA).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 En l'espèce, la liste de frais produite par Me Denis Schroeter le 13 juillet 2023 répond à ces exigences, hormis le fait qu'elle prévoit un forfait de 5% pour l'ensemble des débours. Il sied de constater en particulier que le nombre d'heures de travail annoncées - soit 16.58 heures - ne saurait être remis en question, étant précisé que le second échange d'écritures a été initié par le recourant. En application de l'art. 11 al. 1 in fine Tarif JA et sur la base de la liste de frais corrigée, il y a lieu de fixer l'indemnité de partie allouée à la commune intimée à CHF 4'486.65 (CHF 4'145.85 d'honoraires + CHF 20.- de débours + CHF 320.80 de TVA à 7.7%). la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de la Lieutenante de Préfet du 3 novembre 2022 est confirmée. II. Les frais judiciaires, par CHF 2'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il est alloué à la commune intimée, à titre d'indemnité de partie à verser en main de Me Denis Schroeter, un montant de CHF 4'486.65 (TVA de CHF 320.80 comprise), à la charge du recourant. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie 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 28 juillet 2023/smo La Présidente La Greffière-rapporteure

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