

# FR\_GERICHTE 601 2023 106 vom 30. Oktober 2024

FR Kantonsgericht, 2024-10-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2023\\_106](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2023_106)

FR: FR\_GERICHTE 601 2023 106 du 30 octobre 2024

IT: FR\_GERICHTE 601 2023 106 del 30 ottobre 2024

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 14

juillet 2022. Elle reproche au surplus à son chef de service de ne pas l'avoir suffisamment soutenue, de s'être rendu coupable de harcèlement psychologique à son encontre et d'avoir opéré un traitement discriminatoire entre elle et son collègue F.\_\_\_\_\_. En outre, elle conteste les manquements retenus dans le bilan intermédiaire du 3 avril 2023 et soutient que la DFAC n'a pas pris les mesures d'accompagnement nécessaires lorsqu'elle lui a nouvellement confié les dossiers du secteur de D.\_\_\_\_\_ sud et de E.\_\_\_\_\_. Sous l'angle de la proportionnalité, la recourante considère, compte tenu de son expérience, de son ancienneté et de son incapacité de travail, que l'autorité intimée aurait pu à tout le moins lui proposer un transfert de poste, relevant à cet égard que le fait de l'affecter à un nouveau secteur n'en constituait pas un. A titre de moyens de preuves, elle requiert de la DFAC la production de diverses pièces, dont en particulier les doléances formulées à son encontre, ainsi que son audition, pour le cas où la violation du droit d'être entendu n'emporterait pas d'emblée l'annulation de la décision attaquée. Invitée à se déterminer, la DFAC conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours dans son écrit du 13 octobre 2023. Pour l'essentiel, la Direction conteste une quelconque violation du droit d'être entendue de l'intéressée, rappelant à cet égard les différentes convocations ainsi que les nombreux délais impartis à cette dernière pour se déterminer, en particulier par l'intermédiaire de sa mandataire. L'autorité intimée soutient que les doléances dont la recourante s'est prévaluée ont été résumées et communiquées oralement à la collaboratrice lors de l'entretien du 8 juillet 2022 et répète que les pièces y afférentes n'étaient pas déterminantes, dès lors qu'elles ne faisaient que refléter les problèmes déjà constatés par le chef de B.\_\_\_\_\_. Cela étant, la DFAC annonce qu'une partie des plaintes figure désormais au dossier produit devant le Tribunal cantonal et que, dans ces conditions, une prétendue violation du droit d'être entendu commise à ce titre doit être considérée comme réparée à ce stade. Pour le reste, l'autorité intimée s'oppose fermement aux allégations selon lesquelles la santé de la collaboratrice n'a pas été protégée ou qu'un éventuel mobbing a été opéré sur elle. Il en va de même d'une prétendue discrimination à son encontre. Enfin, elle considère que le licenciement était proportionné. Par écrit du 12 décembre 2023, la collaboratrice formule ses contre-observations et maintient sa position. En substance, elle répète qu'elle n'était pas en mesure d'être entendue par son autorité d'engagement, ni apte à expliquer la situation à sa mandataire. Elle expose également que le dossier de la cause n'est toujours pas complet, puisqu'il ne contient notamment pas les plaintes formulées par les représentants des communes de D.\_\_\_\_\_ et de E.\_\_\_\_\_. Elle fait valoir au surplus que la législation

sur la protection des données a été violée à double titre, tant par le refus de lui communiquer les notes prises par la conseillère juridique de la DFAC lors de la séance de doléances menée avec ses anciens collègues au début du mois d'avril 2023, que par l'absence d'informations d'un traitement de données. Le 31 janvier 2024, la DFAC fait part de ses ultimes remarques. Pour l'essentiel, elle conteste fermement avoir violé la législation sur la protection des données en ne transmettant pas les doléances des collègues de B.\_\_\_\_\_, répétant que les éléments rapportés n'ont de toute manière pas été déterminants dans la prise de décision. Elle expose en outre que la grande majorité des plaintes à l'encontre de la recourante a été formulée oralement ou par courriels disséminés dans les dossiers de B.\_\_\_\_\_. Dans ces conditions et pour des raisons de proportionnalité, il avait été décidé de renoncer à fouiller tous les dossiers. Quant au chef de service, il était dans une démarche

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16 positive durant le délai d'épreuve, de sorte qu'il est compréhensible qu'il n'ait pas jugé utile de noter chaque téléphone ou échanges au sujet de la recourante. Le 19 février 2024, cette dernière dépose une nouvelle détermination spontanée, sur laquelle la DFAC prend position le 29 février 2024. La Direction précise notamment que, selon les informations qui lui sont parvenues dans l'intervalle, la recourante a retrouvé un emploi. Dans son ultime courrier du 15 mars 2024, A.\_\_\_\_\_ confirme, entre autres, cette information, tout en précisant que son nouveau poste ne lui donne aucune pérennité ni garantie pour le cas où elle retomberait malade. Aucun autre échange d'écritures n'a eu lieu entre les parties. 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. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu des art. 114 al. 1 let. a CPJA et 132 al. 1 de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1), de sorte que l'autorité de céans peut entrer en matière sur ses mérites. 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 (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. 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). En vertu de l'art. 96a al. 1 let. a CPJA, l'autorité de recours examine avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation, notamment s'agissant des décisions relatives à l'évaluation du travail, des aptitudes et du comportement d'une personne. 3. La recourante sollicite au préalable, à titre de mesures d'instruction, la production par l'autorité intimée de diverses pièces ainsi que son audition. 3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé d'être informées et de s'exprimer sur les éléments pertinents du litige avant qu'une décision touchant sa situation juridique soit prise, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement 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 (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1). 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 145 I 167 consid. 4.1; cf. ég.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 art. 63 ss CPJA). Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins (arrêt TF 8C\_718/2022 du 14 novembre 2023 consid. 6.1). 3.2. En espèce, la Cour relève que les parties ont eu l'occasion de faire état de l'ensemble de leurs griefs et arguments, par écrit, dans le cadre de la présente procédure de recours, comptant plus de trois échanges d'écritures, de sorte que l'audition de l'intéressée n'apparaît guère utile. En outre, les preuves documentaires dont la production est requise ne sont pas déterminantes pour l'issue du litige. Il en va ainsi du décompte d'heures supplémentaires de F.\_\_\_\_\_ pour son ancien secteur et son nouveau secteur, puisqu'il n'est pas question ici de juger les prestations de ce dernier mais celles de la recourante. De même, les statistiques 2019 – qui ont du reste été produites en cours de procédure (dossier de l'autorité intimée, pièce 89) – ne sont pas déterminantes, car antérieures à l'avertissement signifié en juillet 2022. Quant à la production des diverses plaintes formulées à l'encontre de la recourante, certaines d'entre elles n'ont été communiquées qu'oralement aux supérieurs hiérarchiques de la recourante sans avoir été consignées par écrit. Cela étant, une autre partie d'entre elles figure au dossier et l'intéressée a pu en prendre connaissance. En tout état de cause, la Cour n'estime pas nécessaire de disposer de chaque doléance formulée à son encontre, à l'externe ou à l'interne, car le contenu des pièces produites est suffisant pour attester – de façon globale – l'existence des manquements reprochés à la recourante. Partant, au terme d'une appréciation anticipée des preuves proposées, la Cour renonce à procéder aux mesures d'instruction requises par la recourante. 4. Dans un grief d'ordre formel, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendu à trois égards. 4.1. Comme déjà relevé, le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique et d'avoir accès au dossier (cf. contra consid. 3.1). En droit fribourgeois, en particulier s'agissant d'un cas de procédure de licenciement ordinaire, le droit d'être entendu est consacré à l'art. 40 al. 1 LPers ainsi qu'à l'art. 29 al. 4 du règlement cantonal du

#### **E. 17**

décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers; RSF 122.70.11). Selon ces dispositions, le licenciement a lieu à la suite d'une procédure garantissant au collaborateur ou à la collaboratrice le droit d'être entendu-e (art. 40 al. 1 LPers). Avant de rendre sa décision, l'autorité d'engagement ou la personne désignée par elle entend, en principe oralement, le collaborateur ou la collaboratrice concerné-e et lui impartit un délai pour consulter le dossier et faire ses remarques par écrit, conformément au droit d'être entendu (art. 29 al. 4 RPers). En matière de rapports de travail de droit public, des occasions relativement informelles de s'exprimer avant le 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 (arrêt TF 8C\_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 4.3). Afin que l'employé puisse exercer son droit de manière complète, 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 (ATF 144 I 11 consid. 5.3). Il n'est pas admissible, sous l'angle du droit d'être entendu, de remettre à l'employé une décision de résiliation

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 des rapports de service en se contentant de lui demander de s'exprimer s'il le désire (arrêt TF 8C\_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 4.3 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. 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. arrêts TF 8C\_419/2017 du 16 avril 2018 consid. 4.3.2; 8C\_541/2017 du 14 mai 2018 consid. 2.2).

4.2. La recourante reproche d'abord à l'autorité intimée une violation de son droit d'être entendue en ce sens que le dossier transmis, tant dans la phase préliminaire à la procédure d'avertissement que postérieurement à celui-ci, était incomplet. Il ne contenait pas l'ensemble des doléances parvenues aux supérieurs de cette dernière. A ce propos, force est effectivement de constater que le dossier communiqué à la recourante par la cheffe du SRess le 20 avril 2023, soit avant le prononcé de la décision attaquée, était incomplet; aucune des plaintes, anciennes ou nouvelles, formulées à son encontre n'y figurait. Dès lors, le dossier de la cause ne permettait pas d'attester formellement des manquements figurant dans le bilan post-avertissement du 3 avril 2023. Cela étant, une telle violation du droit d'être entendu doit être considérée comme ayant été réparée au cours de la procédure devant le Tribunal cantonal, qui dispose du même pouvoir de cognition, en fait et en droit, que l'autorité intimée. En effet, l'intéressée s'est vu transmettre l'intégralité du dossier produit par la DFAC le 31 octobre 2023 par l'intermédiaire du Tribunal cantonal. Elle a du reste pu s'exprimer à trois reprises une fois le dossier en sa possession, soit le 12 décembre 2023, le 19 février 2024 et encore une fois le 15 mars 2024. Par ailleurs, du moment que le dossier est désormais complet et que la recourante a pu se déterminer à son égard, renvoyer la cause à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité et conduirait à un allongement inutile de la présente procédure. Dès lors, aucune violation du droit d'être entendu ne saurait être retenue sous cet angle.

4.3. L'intéressée reproche ensuite à la DFAC de ne pas l'avoir suffisamment informée du fait que la séance du 8 juillet 2022 visait à lui remettre un avertissement, d'une part, et du fait qu'elle pouvait s'y faire accompagner, d'autre part. Sur ces points et comme le fait valoir la DFAC dans ses observations du 13 octobre 2023, s'il est vrai qu'il ne figure au dossier aucune convocation écrite relative à cet entretien, rien ne permet toutefois de considérer que la collaboratrice n'a pas été avertie oralement de l'objectif de cette rencontre le 4 juillet 2022. En effet, il ressort du dossier qu'une discussion a eu lieu entre l'intéressée et son supérieur direct le 4 juillet 2022 (bordereau de pièces produit par la recourante le 20 juillet 2023, pièce 32). En outre, comme le reconnaît la recourante dans son mémoire, elle a été prévenue, au printemps 2022, du fait que des plaintes avaient été reçues à la DFAC et qu'une délégation serait reçue en ce sens, après quoi elle serait probablement entendue afin de pouvoir s'expliquer. A cela s'ajoute qu'elle admet que la convocation qui lui a été envoyée en vue de la séance du 8 juillet 2022 annonçait la présence de son chef de service et de la conseillère juridique de la DFAC.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16 Dans ces conditions, la recourante, au fait de la manière dont une procédure d'avertissement était menée vu la première injonction signifiée en 2019, pouvait dès lors raisonnablement en déduire que la séance du 8 juillet 2022 ne relevait pas d'une simple rencontre pour échanger sur les dossiers en cours, mais bien plutôt d'un entretien en vue de discuter de ses prestations, avec l'éventualité qu'une mesure soit prise à

son rencontre. Ceci vaut d'autant plus compte tenu des courriels de relances que recevait la collaboratrice de la part d'administrés insatisfaits, voire directement de son chef de service (dossier de l'autorité intimée, pièce 82, en particulier celui du 2 juin 2022, à 16h34). Ainsi, si la recourante l'estimait nécessaire, il lui appartenait d'annoncer la présence d'un mandataire ou d'une personne de confiance, étant souligné qu'elle connaissait son droit à être représentée, vu qu'elle l'était déjà lors de la première procédure d'avertissement menée en 2019 (cf. ég. procès-verbal de la séance du 19 février 2019, bordereau produit par la recourante le 20 juillet 2023, pièce 8, p. 2). Aucune violation de son droit d'être entendue ne peut donc être retenue à ce titre. 4.4. Enfin, l'intéressée reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir tenu compte du fait que son état de santé l'a empêchée de se présenter à la séance en vue de procéder à son bilan intermédiaire le 13 mars 2023 puis de s'exprimer, tant par oral que par écrit, avant que son licenciement ne lui soit signifié. 4.4.1. Sur cette question précise, le commentaire Rpers mentionne expressément que "[l]e terme "en principe" [qui figure à l'art. 29 al. 4 RPers] fait référence au fait que si [une audition] ne pouvait avoir lieu, par exemple en raison de l'absence du collaborateur ou de la collaboratrice due à une incapacité de travail, elle ne saurait invalider la procédure. Les garanties données au droit d'être entendu s'exercent par écrit, à savoir un délai est donné au collaborateur ou à la collaboratrice pour consulter le dossier et faire valoir ses observations par écrit" (Commentaire de la Direction des finances du 21 septembre 2021 accompagnant le projet de modification du règlement du personnel de l'Etat, art. 29 RPers, p. 3, [www.fr.ch/sites/default/files/2021-12/commentaire-du-29-septembre-2021.pdf](http://www.fr.ch/sites/default/files/2021-12/commentaire-du-29-septembre-2021.pdf), consulté le 30 octobre 2024). 4.4.2. Dans le même ordre d'idées, selon la doctrine, en cas de maladie du collaborateur, il convient en premier lieu de déterminer si le collaborateur ne peut réellement pas exercer son droit d'être entendu, ni par écrit, ni par oral, étant souligné qu'un certificat médical d'incapacité de travail ne suffit pas. Ne pas être en état de travailler n'équivaut en effet pas à ne pas pouvoir s'exprimer par écrit ou par oral. Si le collaborateur prétend qu'il n'est pas en mesure de le faire, il faut exiger un certificat médical attestant expressément d'un tel fait. En deuxième lieu, il s'agit d'examiner la question de la représentation. Le droit d'être entendu étant un droit fondamental, il est personnel, c'est-à-dire rattaché au sujet du droit et indissociable de la personnalité de celui-ci. Par contre, son exercice peut être confié à un représentant, par le sujet du droit, qu'il soit en état d'être entendu personnellement ou non (cf. STEFFEN, Le droit d'être entendu du collaborateur dans la fonction publique: juste une question de procédure ?, in RJN 2005 p. 49 ss, ch. 4.2, cité également par NOVIER, Les certificats dans les relations de travail, 2018, p. 116). 4.4.3. Dans une affaire jugée en 2013, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de relever que, pour respecter le droit d'être entendue d'une collaboratrice empêchée d'assister à une séance pour cause de maladie, l'autorité concernée aurait à tout le moins dû impartir à celle-ci – représentée – un délai pour se déterminer par écrit (cf. arrêt TF 8C\_339/2013 du 24 avril 2014 consid. 6.3). Dans une autre affaire plus récente, il a considéré que la collaboratrice, en congé maternité, aurait pu laisser le soin à ses représentants de défendre sa position (cf. arrêt TF 8C\_109/2020 du 27 avril 2020 consid. 5.2).

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 Dans le même sens, il a estimé qu'il n'était pas arbitraire de retenir qu'un certificat médical indiquant que la collaboratrice ne pouvait pas se déterminer personnellement ne permettait pas encore de retenir que cette dernière ne pouvait pas non plus se déterminer par le biais de son mandataire (cf. arrêt TF 8C\_443/2020 du 27 mai 2021 consid. 4.3 et 4.4). 4.4.4. En l'espèce, la recourante ne peut être suivie lorsqu'elle reproche à la DFAC de ne pas avoir tenu compte du fait que son état de santé l'a

empêchée de participer à son bilan post-avertissement. En effet, il y a lieu de relever que le certificat médical produit par la recourante le 13 mars 2023, soit le jour-même dudit bilan, ne précisait pas la raison de l'arrêt de travail et ne le mettait pas en corrélation avec sa situation professionnelle. Il ne faisait surtout pas mention d'une incapacité de l'intéressée à s'exprimer. La DFAC était donc en droit, à ce moment-là, de partir du principe que la collaboratrice était en mesure de s'exprimer par écrit d'une manière ou d'une autre, et l'attestation médicale du 18 juillet 2023 – produite uniquement dans le cadre du présent recours – qui revient sur le contenu du certificat médical du 13 mars 2023 a posteriori n'y change rien (dossier de l'autorité intimée, pièce 74). Les arguments de la recourante selon lesquels elle n'aurait pas non plus pu se déterminer ultérieurement tombent également à faux. En effet, prenant acte du certificat médical reçu le 11 avril 2023 selon lequel A. \_\_\_\_\_ n'était pas en mesure de s'exprimer oralement, la DFAC a annulé l'audition prévue initialement le 19 avril 2023 et a imparti à cette dernière un délai au 5 mai 2023 pour se déterminer par écrit, lequel a ensuite été prolongé à deux reprises, au 15 mai puis au 24 mai 2023. Dans ces conditions, la collaboratrice ne peut soutenir que la DFAC a rendu sa décision "sans autre avertissement, y compris à sa mandataire". Au demeurant, le certificat médical produit le 11 avril 2023 précise que la recourante n'est pas "(...) en mesure de donner suite à vos demandes et cela tant qu'elle demeure en incapacité". Il en découle a contrario qu'avant la date du 11 avril 2023, l'intéressée était apte à s'exprimer si elle le souhaitait, étant rappelé qu'elle avait reçu son bilan intermédiaire déjà le 3 avril 2023. Dès lors, elle aurait pu se déterminer par écrit sur les griefs figurant dans ledit bilan, et le fait qu'elle n'ait pas été formellement invitée à le faire avant la rencontre agendée au 19 avril 2023 ne modifie pas ce constat. A cela s'ajoute qu'en dépit de l'attestation médicale produite le 11 avril 2023, la recourante s'est adressée, de sa propre initiative, à son chef de service par courrier du 20 avril 2023. Elle l'a fait en les termes suivants: "(...) [t]u trouveras en annexe un certain nombre d'extraits de dossiers sur lesquels j'avais travaillé lors de mes jours de télétravail. Je pensais les reprendre avec moi pour les classer à l'issue de mon arrêt maladie, mais le courriel que j'ai reçu le 17 courant me semble être de mauvais augure et j'ai l'impression qu'il a eu pour conséquence de détruire de manière définitive la confiance nécessaire aux rapports de travail malheureusement déjà ébranlée. Je note en particulier que la situation de F. \_\_\_\_\_ n'est clairement pas traitée de la même manière que la mienne et que tu parais considérer qu'il n'a plus une minute depuis qu'il a repris le district de C. \_\_\_\_\_, alors que je n'ai jamais eu de telles remarques de ta part au cours de mon activité dans ce secteur (...)" (dossier de l'autorité intimée, courrier de la recourante adressé à son chef de service le 11 avril 2023). La recourante semblait dès lors bel et bien en mesure de s'exprimer par écrit, de sorte qu'elle aurait pu saisir l'opportunité de ce courrier pour s'exprimer en outre sur le bilan établi post-avertissement, étant précisé qu'à ce stade, l'intéressée était au fait que la procédure se déroulerait par écrit. Enfin, il y a lieu de rappeler qu'à partir du 3 mai 2023, la collaboratrice était représentée par une mandataire professionnelle. Par courrier du 8 mai 2023, elle s'est vu impartir un ultime délai pour Tribunal cantonal TC Page 11 de 16 s'exprimer par écrit, auquel elle a donné suite le 23 mai 2023, sans pour autant s'exprimer sur les manquements reprochés. Or, au regard de la doctrine et de la jurisprudence précitées, il y a lieu de reconnaître que la recourante aurait été en mesure de le faire, par l'intermédiaire de son avocate. Dans ce contexte, l'argument de la collaboratrice selon lequel elle n'était pas capable de communiquer avec sa représentante ne convainc pas. Preuve en est son intervention, certes succincte, du 3 mai 2023 réalisée sous la plume de sa mandataire, ainsi surtout que le dépôt de son recours circonstancié en

date du 20 juillet 2023, accompagné d'un bordereau comptant pas moins de septante-cinq pièces, alors même qu'elle se trouvait encore sous couvert d'un certificat médical à ce moment-là. Sur le vu de l'ensemble ce qui précède, aucune violation du droit d'être entendu ne peut être retenue. 5. 5.1. Aux termes de l'art. 37 LPers, le contrat de durée indéterminée est résiliable dans un délai de trois mois pour la fin d'un mois. L'art. 42 al. 2 est réservé. L'art. 38 prévoit que le licenciement par l'autorité d'engagement a lieu lorsque le collaborateur ou la collaboratrice ne répond plus aux exigences de la fonction sous l'angle des prestations, du comportement ou des aptitudes. D'après l'art. 39 LPers, le licenciement est précédé d'une lettre d'avertissement écrite et motivée, du ou de la chef■fe de service, donnée suffisamment tôt pour permettre au collaborateur ou à la collaboratrice de répondre aux exigences du poste (al. 1). La lettre d'avertissement consiste en une mise en garde adressée au collaborateur ou à la collaboratrice qui ne répond pas aux exigences de sa fonction selon l'art. 38, afin de lui donner la possibilité de s'améliorer avant l'éventuel prononcé d'une décision de résiliation (al. 2). La lettre d'avertissement n'est pas sujette à recours. Le collaborateur ou la collaboratrice peut toutefois présenter par écrit, à l'autorité d'engagement, une demande de réexamen motivée contre la lettre d'avertissement (al. 3). L'autorité d'engagement se détermine de manière définitive sur la demande de réexamen. Il s'agit d'un réexamen interne. La détermination sur ce réexamen ne peut pas faire l'objet d'un recours (al. 4). Aux termes de l'art. 29 RPers, la procédure de licenciement ne peut être introduite qu'après qu'une lettre d'avertissement ait été adressée au collaborateur ou à la collaboratrice, donnée par le chef ou la cheffe de service (al. 1). La lettre d'avertissement indique les carences constatées ainsi que les attentes d'amélioration et fixe un délai raisonnable pour y remédier (al. 2). Le collaborateur ou la collaboratrice peut présenter à l'autorité d'engagement, par écrit, dans un délai de dix jours, une demande de réexamen motivée contre la lettre d'avertissement. L'autorité d'engagement notifie par écrit sa détermination, en la motivant sommairement (al. 2bis). Au terme du délai fixé dans la lettre d'avertissement, si les insuffisances constatées persistent, l'autorité d'engagement ou la personne désignée par elle ouvre la procédure de licenciement et, le cas échéant, procède aux mesures d'instruction nécessaires en vue de compléter le dossier (al. 3). Avant de rendre sa décision, l'autorité d'engagement ou la personne désignée par elle entend, en principe oralement, le collaborateur ou la collaboratrice concerné-e et lui impartit un délai pour consulter le dossier et faire ses remarques par écrit, conformément au droit d'être entendu (al. 4). Au terme de la consultation du dossier, l'autorité d'engagement rend sa décision. Celle-ci peut consister dans une résiliation avec trois mois d'avance pour la fin d'un mois, conformément à l'art. 37 LPers (al. 5 let. a), dans un transfert au sens de l'art. 34 al. 1 let. d LPers (al. 5 let. b), dans l'envoi d'une nouvelle lettre d'avertissement (al. 5 let. c) ou dans la renonciation à la prise d'une mesure (al. 5 let. d).

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 5.2. Selon la doctrine et la jurisprudence, l'avertissement remplit deux fonctions: d'une part, il contient un reproche formulé par l'employeur quant au comportement critiqué (Rügefunktion); d'autre part, il exprime la menace d'une sanction (Warnfunktion). Il doit être compris comme une mise en garde adressée à l'employé et destinée à lui éviter des conséquences plus lourdes. L'avertissement constitue un rappel adressé à l'agent public, une mise en garde destinée à éviter les conséquences désagréables d'un licenciement (cf. arrêts TAF A-5420/2015 du 11 décembre 2015 consid. 5.4.1 et les références citées; A-2821/2022 du 26 septembre 2023 consid. 12.2.2). Il revêt, ainsi, également le caractère d'une mesure de protection à l'égard de l'employé. En lui donnant la possibilité de s'améliorer et de rétablir une situation

compromise, il concrétise le principe de la proportionnalité (cf. arrêts TAF A-2821/2022 du 26 septembre 2023 consid. 12.2.2; TF 8C\_639/2012 du 22 août 2012 consid. 4.2; TC FR 601 2016 231 du 18 août 2017; cf. RÖTHLISBERGER, La fin des rapports de service selon la loi sur le statut de la fonction publique du 28 juin 1995, RJN 2019 p. 31 ss, 67). 6. 6.1. En l'espèce, le 14 juillet 2022, le chef de B.\_\_\_\_\_ a adressé à la recourante un avertissement. Dans le cadre de cet avertissement, il s'est référé à la séance tenue le 8 juillet 2022, lors de laquelle il a exposé à l'intéressée les doléances exprimées par les représentants de C.\_\_\_\_\_ lors de la rencontre du 1er juin 2022. Il a fait savoir à l'intéressée qu'il lui était reproché "(...) un retard fréquent dans le traitement des dossiers, l'absence de réponse en temps voulu en cas de sollicitations et une inconstance [dans ses] réponses et prises de position". Il a relevé que ces constatations se recoupaient avec ses propres observations et étaient confirmées par les statistiques. Fort de ce constat, il a été décidé que la recourante s'occuperait à partir du 1er septembre 2022 d'un autre secteur, à savoir celui de E.\_\_\_\_\_ et d'une partie des communes de D.\_\_\_\_\_. A ce titre, la collaboratrice a été invitée à collaborer avec F.\_\_\_\_\_, chargé de reprendre son secteur actuel, et à améliorer les axes suivants: "- Gérer le flux des dossiers dans [s]on temps de travail contractuel sans heures supplémentaires par une priorisation en fonction des enjeux patrimoniaux et par une organisation efficace de [s]on travail au bureau et sur le terrain. - Garder à l'esprit notre mission de service au citoyen et non pas d'instruction. [S]e mettre au niveau des requérants pour mieux comprendre leurs besoins, adapter [s]on niveau de langue et trouver des solutions équilibrées (...). - Davantage oser prendre des décisions et donner des réponses plus rapidement en fonction de l'enjeu principal de chaque projet. - Veiller à donner des prises de positions constantes, claires et simples dans un dossier. En principe, ne pas revenir sur des réponses qui ont déjà été données (sauf en cas d'éléments majeurs) et ne pas ajouter des demandes supplémentaires par après, ceci dans le but que le requérant sache à quoi s'en tenir et garde une perspective claire pour faire avancer son projet. - [S]e tenir aux délais, notamment dans FRIAC. - Répondre aux sollicitations (téléphones, courriels, courriers), tant des propriétaires que des autorités, dans la semaine ou au plus tard dès la reprise la semaine suivante."

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 Or, il ressort notamment du bilan post-avertissement du 3 avril 2023 que la collaboratrice n'est pas parvenue à prioriser ses dossiers durant son temps de travail contractuel. A ce titre, il est notamment retenu que le traitement des demandes de subventions pour les chalets d'alpage n'est désormais plus à jour, certaines requêtes n'ayant même pas fait l'objet d'un accusé de réception. En outre, il est reproché à la collaboratrice de traiter une très grande proportion de dossiers concernant des nouvelles constructions ou bâtiments non protégés et cela dans des périmètres à faibles enjeux patrimoniaux. En outre, il est souligné qu'à partir du mois de janvier 2023, des plaintes émanant des administrés de son nouveau secteur ont à nouveau été adressées à B.\_\_\_\_\_. 6.2. Quoi qu'en pense la recourante, les manquements qui lui sont reprochés – sur le plan des prestations – sont établis à suffisance de droit par le dossier de la cause. Preuve en est par exemple le courriel du 6 avril 2023 échangé entre le chef de B.\_\_\_\_\_ et un administré insatisfait faisant état d'un manque de gestion et de suivi dans son dossier. L'immeuble concerné par cet échange se trouvant dans C.\_\_\_\_\_, cela atteste encore que, comme le souligne la DFAC, l'intéressée n'a pas été en mesure, contrairement à ce qui était attendu d'elle, de boucler dans le délai donné les affaires de son ancien secteur (dossier de l'autorité intimée, pièce 85). Quant au courriel du 3 octobre 2023 adressé par la Conseillère d'Etat, Directrice, de la DFAC à la conseillère juridique de celle-ci, il relève que de

nouvelles plaintes ont été déposées à l'encontre de la recourante suite à son transfert. Les critiques formulées ont trait à des retards ainsi qu'à des difficultés relationnelles et de communication (dossier de l'autorité intimée, pièces 78). A ceci s'ajoutent encore les courriels adressés par F. \_\_\_\_\_ à l'intéressée les 16 décembre 2022 et 27 janvier 2023, dans lesquels il lui est reproché de ne pas avoir proposé de solutions concernant deux demandes pendantes, ou encore de ne pas avoir mis les pièces afférentes à des affaires en cours sur le serveur prévu à cet effet, comme le veut la procédure (bordereau produit par la recourante le 20 juillet 2023, pièces 40 et 48). Quant aux nombreuses relances du secrétariat de B. \_\_\_\_\_ à l'attention de la recourante, l'informant que plusieurs administrés avaient tenté de la joindre par téléphone et la priant de les rappeler, elles constituent des indices tangibles attestant d'un certain agacement de la part des propriétaires et d'un retard avéré de la recourante dans le traitement de ses dossiers (cf. dossier de l'autorité intimée, pièce 83). Dans ce contexte, le courriel des collaborateurs scientifiques de B. \_\_\_\_\_ du 9 mai 2023 adressé à la Conseillère d'Etat, Directrice, la cheffe du SRes et la conseillère juridique de la DFAC doit également être pris en compte. Si ces derniers refusent certes d'intervenir directement dans la procédure de licenciement menée à l'encontre de leur collègue, le contenu de ce courriel démontre néanmoins qu'il existait des problèmes dans la manière de travailler de la recourante et que ces derniers avaient un impact sur la bonne marche du service (dossier de l'autorité intimée, courriel du 9 mai 2023). A ceci s'ajoutent encore les statistiques produites par la DFAC (dossier de l'autorité intimée, pièce 89). Il en ressort notamment que le nombre de dossiers dans lesquels la recourante a rendu un préavis favorable pour l'année 2022 est encore moins élevé que pour les années précédentes. Si ces statistiques semblent être remises en cause par la recourante, elles n'en demeurent pas moins un élément qui, ajouté aux circonstances qui précèdent, dénotent une inadéquation dans le temps de traitement des affaires, respectivement une certaine difficulté de la part de la recourante à prioriser les dossiers. Enfin, il ne saurait être contesté que, durant sa période d'épreuve allant du 1er septembre 2022 au 28 février 2023, la recourante a consacré un peu moins de 10% de son temps de travail aux dossiers relatifs aux chalets d'alpages et qu'elle n'a traité que trois demandes de subventions pour les chalets d'alpage sur un total de huit demandes (dossier de l'autorité intimée,

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 pièce 79; observations de l'autorité intimée du 13 octobre 2023, p. 8), ce qui n'est pas suffisant, étant souligné que certaines requêtes n'avaient même pas encore été valablement enregistrées. Dans ce contexte, la recourante ne peut se dédouaner en soutenant qu'elle rencontrait des difficultés pour le traitement de cette nouvelle tâche, pour laquelle elle n'avait pas reçu suffisamment de soutien. Si tel était effectivement le cas, il lui appartenait d'en aviser son supérieur ou ses collègues, ce qu'elle ne prétend pas avoir fait. Fort de ce qui précède, la DFAC pouvait raisonnablement considérer que les insuffisances de la recourante, qui avaient déjà donné lieu à l'avertissement signifié en juillet 2022, avaient persisté, en particulier dans la priorisation et le respect des délais dans le traitement des dossiers (cf. consid. 6.1). Les motifs de résiliation sont dès lors avérés. 6.3. Par ailleurs, la résiliation des rapports de travail respecte également le principe de la proportionnalité. En effet, la collaboratrice a eu l'occasion de faire ses preuves dans un nouveau secteur depuis le 1er septembre 2022, sans que cela n'aboutisse à un résultat différent. A ce propos, quoi qu'en dise l'intéressée, son assignation aux affaires de E. \_\_\_\_\_ et d'une partie de D. \_\_\_\_\_ constituait une réelle et nouvelle opportunité, et non une mise à l'écart planifiée. En outre, des objectifs similaires à ceux formulés dans l'avertissement du 14 juillet 2022 avaient déjà été donnés à l'intéressée dans

le cadre de la procédure d'avertissement de 2019, de sorte qu'au vu de l'attitude récente de cette dernière, appréciée à la lumière des reproches antérieurs (cf. arrêt TAF 3148/2017 du 3 août 2018 consid. 7.3.1), la DFAC était en droit de considérer que ni un nouvel avertissement, ni un transfert ne pouvaient entrer en ligne de compte. 6.4. Au surplus, les autres griefs invoqués par la recourante, non pertinents, doivent être écartés. Eu égard au grief relatif à une prétendue violation de la loi cantonale du 12 octobre 2023 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1), la recourante perd de vue que l'autorité intimée était fondée à réunir des pièces en vue de constituer un dossier, comme le lui prescrit notamment l'art. 29 LPers, ainsi que plus généralement l'art. 63 CPJA. Quant à la violation alléguée du devoir d'information en lien avec un entretien mené entre la conseillère juridique de la DFAC et les différents collaborateurs de B. \_\_\_\_\_ en avril 2023, force est de souligner que la recourante en a été informée par courrier du 8 mai 2023. En outre, la collaboratrice ne peut pas se prévaloir d'une discrimination à raison du sexe. En effet, aucune preuve tangible attestant du fait que le chef de B. \_\_\_\_\_ aurait prétendu que le secteur de C. \_\_\_\_\_ était facile quand elle y était, ni aucune différence significative de traitement entre elle et F. \_\_\_\_\_ ne ressortent du dossier. En outre, le fait que le chef de service ait parfois répondu lui-même aux administrés mécontents par rapport au suivi de leurs dossiers, ou qu'il ait demandé à l'intéressée de respecter les délais tout en faisant attention à respecter son horaire contractuel, ne constituent pas une violation de la loi du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg; RS 151.1). Rien ne permet non plus de considérer que les dispositions de la loi du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.11) relatives à protection de la santé des travailleurs n'ont pas été respectées. Si l'on doit reconnaître, avec le chef de B. \_\_\_\_\_, que la charge de travail au sein du service était considérable et qu'elle l'a été encore davantage suite à un arrêt maladie de la collaboratrice à la fin de l'année 2020 pendant lequel elle n'a pas été remplacée,

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 il ne figure pas pour autant au dossier d'indices attestant d'un quelconque acharnement à l'encontre de l'intéressée. A ce propos, la pandémie de Covid-19 survenue à cette période a affecté bon nombre de services et de collaborateurs, et pas seulement l'intéressée, et a nécessité des adaptations de la part de tous. Enfin, quoi qu'en dise la recourante, aucune forme de mobbing ne peut être retenue à son encontre. Sur ce point, elle ne peut en particulier, comme l'a relevé la DFAC à plusieurs reprises, rien tirer en sa faveur de l'enquête de satisfaction menée en 2022 pour l'ensemble du personnel de l'Etat, à laquelle elle n'a du reste pas participé. Bien plutôt, à la lecture des pièces figurant au dossier, la Cour de céans estime que le chef de B. \_\_\_\_\_ a fait preuve de bienveillance et de patience à l'égard de la collaboratrice, en l'aidant de différentes manières – notamment en lui attribuant un nouveau secteur – à solutionner certaines problématiques, voire en la défendant dans certains cas (cf. dossier de l'autorité intimée, courriel du 16 janvier 2019 adressé par le chef de B. \_\_\_\_\_ à une députée à 15h02, repris dans le bordereau produit par la recourante le 12 décembre 2023, pièce 103; cf. ég. bordereau produit par la recourante le 20 juillet 2023, échanges de WhatsApp entre la recourante et son chef, pièce 14). 7. 7.1. Sur le vu de ce qui précède, la DFAC n'a pas violé le droit ni abusé ou excédé de son pouvoir d'appréciation en prononçant le licenciement de la recourante. Partant, le recours doit être rejeté et la décision de la DFAC du 16 juin 2023 confirmée. 7.2. 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, la recourante a conclu principalement à sa réintégration. Considérant qu'elle est âgée désormais de 55 ans, dite réintégration aurait nécessairement atteint la valeur litigieuse précitée, 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 à la recourante, qui succombe, de supporter lesdits frais (art. 131 CPJA), fixés à CHF 2'000.- et compensés par l'avance de frais versée. 7.3. Vu l'issue du recours, aucune indemnité de partie ne lui sera allouée (art. 137 CPJA). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de la Direction de la formation et des affaires culturelles du 16 juin 2023 est confirmée. II. Les frais judiciaires, par CHF 2'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais versée. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. 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 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 30 octobre 2024/smo La Présidente La Greffière-rapporteure

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