

# FR\_GERICHTE 601 2023 75 vom 25. Oktober 2023

FR Kantonsgericht, 2023-10-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2023\\_75](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2023_75)

FR: FR\_GERICHTE 601 2023 75 du 25 octobre 2023

IT: FR\_GERICHTE 601 2023 75 del 25 ottobre 2023

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 20

décembre 2022. L'intéressé y a donné suite le 21 mars 2023. Dans ses contre-observations, il conteste les conclusions des ressources humaines de la Police cantonale. Il réfute le fait qu'il n'aurait plus toutes les compétences requises d'un policier. Il fait également état des postulations internes

Tribunal cantonal TC Page 4 de 13 demeurées infructueuses et rappelle son cahier des charges défini en octobre 2020. Il conteste avoir refusé des engagements et soutient qu'on ne lui en a plus soumis. Il souligne enfin que les compétences d'agent de sécurité publique et celles de policier affecté au même poste que lui ne sont pas les mêmes, en particulier parce que les tâches qu'il assume, en particulier les auditions, ne peuvent être accomplies que par un policier breveté. De ce fait, il maintient son refus de passer la convention proposée par la DSJS. Par décision du 27 avril 2023, dite autorité a prononcé le licenciement ordinaire de A. \_\_\_\_\_ avec effet au 31 juillet 2023, au motif qu'il ne répond plus aux exigences de sa fonction. Il a également été libéré de son obligation de travailler jusqu'à cette date. C. Par mémoire du 25 mai 2023, A. \_\_\_\_\_ recourt au Tribunal cantonal contre la décision du 27 avril 2023. Il sollicite à titre préjudiciel l'effet suspensif. Au fond, il conclut principalement à sa réintégration au sein de la Police cantonale. Subsidiairement, il réclame une indemnité pour licenciement injustifié correspondant à une année et demie de traitement. En substance, le recourant estime que la DSJS ne s'est pas basée sur les critères d'évaluation annoncés dans la lettre d'avertissement du 25 janvier 2022 et qu'elle n'a pas ou pas suffisamment pris en considération les appréciations positives contenues dans le rapport d'évaluation du 14 juillet 2022. Il dénonce également la validité même de ce rapport d'évaluation, dans la mesure où ses prestations n'ont pas été jugées exclusivement à l'aune des objectifs fixés dans la lettre d'avertissement du

### E. 25

janvier 2022. Il conteste n'avoir rempli que partiellement les exigences du premier objectif. Selon lui, en retenant qu'il a atteint les objectifs fixés et en excluant les autres éléments retenus par la DSJS, il remplit les exigences de son poste. Enfin, il estime que, même si ses prestations devaient être jugées insuffisantes, la résiliation des rapports de service est disproportionnée et l'envoi d'une nouvelle lettre d'avertissement ou un transfert au sens de l'art. 34 al. 1 let. d de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1) aurait été adéquat. Le 15 juin 2023, la DSJS s'est déterminée sur la requête

d'effet suspensif en concluant à son rejet. Par décision du 28 juin 2023, la Juge déléguée à l'instruction a refusé d'octroyer l'effet suspensif au recours du 25 mai 2023. Le recourant a interjeté recours contre cette décision auprès de la Cour. Statuant le 17 août 2023, la Cour a rejeté ce recours (arrêt TC FR 601 2023 105 du 17 août 2023). Le 9 août 2023, la DSJS a déposé ses observations sur le fond de l'affaire. Elle conclut au rejet du recours dès lors elle n'avait pas à se substituer aux supérieurs hiérarchiques du recourant dans leur appréciation de ses qualifications professionnelles. Quant au contenu de la lettre d'avertissement, elle relève que A.\_\_\_\_\_ ne l'a pas contesté et que, en sus des objectifs posés, ce dernier devait adopter un véritable changement dans son comportement et dans son attitude, ce qu'il n'a pas fait. La DSJS réfute tout manquement dans la procédure de licenciement et conteste que le recourant aurait été dans l'incapacité de comprendre la teneur et la portée de l'avertissement. Aucun autre échange d'écriture n'a eu lieu entre les parties. 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.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 13 en droit 1. 1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 114 al. 1 let. b du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et 132 al. 1 de la loi cantonale du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1). 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 (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). L'art. 96a al. 1 CPJA précise en outre que l'autorité de recours examine avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation. Tel est le cas en particulier des décisions relatives à l'évaluation du travail, des aptitudes et du comportement d'une personne (art. 96a al. 2 let. a CPJA). 2. Aux termes de l'art. 37 LPers, le contrat de durée indéterminée est résiliable pour la fin d'un mois moyennant un préavis de trois mois. La résiliation ordinaire des rapports de service a lieu lorsque le collaborateur ne répond plus aux exigences de la fonction sous l'angle des prestations, du comportement ou des aptitudes (art. 38 al. 1 LPers). Entrée en vigueur le 1er janvier 2022, la réforme partielle de la LPers a modifié la procédure de licenciement ordinaire. Désormais, le licenciement est précédé d'une lettre d'avertissement écrite et motivée, du chef de service, donnée suffisamment tôt pour permettre au collaborateur de répondre aux exigences du poste (art. 39 al. 1 LPers). 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'article 38 LPers, afin de lui donner la possibilité de s'améliorer avant l'éventuel prononcé d'une décision de résiliation (art. 39 al. 2 LPers). Cette lettre d'avertissement n'est pas sujette à recours, le collaborateur pouvant toutefois présenter par écrit, à l'autorité d'engagement, une demande de réexamen motivée contre la lettre d'avertissement (art. 39 al. 3 LPers). La décision de l'autorité d'engagement sur la demande de réexamen n'est pas sujette à recours (art. 39 al. 4 LPers). La procédure à suivre pour effectuer un renvoi ordinaire est détaillée à l'art. 29 du règlement fribourgeois du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers; RSF 122.70.11). Selon cette disposition, 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 (art. 29 al. 1 RPers). Cette lettre d'avertissement doit indiquer clairement où se situent les carences

constatées et donner un délai raisonnable pour y remédier (art. 29 al. 2 RPers). À l'encontre de cette lettre d'avertissement, le collaborateur peut présenter à l'autorité d'engagement, par écrit, dans un délai de dix jours, une demande de réexamen motivée. L'autorité d'engagement notifie par écrit sa détermination, en la motivant sommairement (art. 29 al. 2bis RPers). 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 (art. 29

Tribunal cantonal TC Page 6 de 13 al. 3 RPers). Le collaborateur est ensuite entendu, en principe oralement, par l'autorité d'engagement ou la personne par elle désignée. Un délai est en outre imparti au collaborateur pour consulter le dossier et faire ses remarques par écrit (art. 29 al. 4 RPers). Selon l'art. 29 al. 5 RPers, aux termes de la consultation du dossier, l'autorité d'engagement rend sa décision, qui peut consister dans une résiliation avec trois mois d'avance pour la fin d'un mois, conformément à l'art. 37 LPers (let. a), un transfert au sens de l'art. 34 al. 1 let. d LPers (let. b), l'envoi d'une nouvelle lettre d'avertissement (let. c) ou la renonciation à la prise d'une mesure, en d'autres termes le classement de la procédure de licenciement ordinaire (let. d). Il résulte de ces nouvelles dispositions légales que la procédure de licenciement ordinaire est simplifiée en ce sens que la lettre d'avertissement n'est plus sujette à recours, mais qu'elle peut uniquement faire l'objet d'une simple procédure de réexamen interne à l'administration, au contraire de l'avertissement selon l'ancien droit, qui constituait une véritable décision sujette à recours. Hormis cette modification, la lettre d'avertissement prévue par le nouveau droit remplit le même rôle que l'avertissement sous l'ancien droit. Dans ces conditions, la jurisprudence de la Cour relative à l'avertissement peut être reprise sous l'empire du nouveau droit. Selon celle-ci, la lettre d'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 une lettre d'avertissement écrite restée infructueuse. En prévoyant l'obligation de la lettre d'avertissement, le législateur a voulu laisser au collaborateur concerné la possibilité de rétablir une situation compromise. Il concrétise le principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.). Ce principe postule que les mesures prises par l'administration doivent être propres et nécessaires à atteindre le but d'intérêt public poursuivi. C'est-à-dire que, avant de résilier les rapports de service, l'État-employeur doit prendre toutes les mesures pouvant raisonnablement être exigées de lui pour garder le collaborateur ou la collaboratrice à son service (arrêt TC FR 601 2022 151 du 28 juillet 2023 consid. 5.2). 3. Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant dénonce une violation de son droit d'être entendu. 3.1. 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 (arrêt TC FR 601 2021 185 du

juin 2022 consid. 3.1). Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger 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; arrêt TF 6B\_816/2023 du 9 octobre 2023 consid. 1.1).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 13 3.2. Le recourant reproche à la DSJS d'avoir déclaré aux ressources humaines de la Police cantonale qu'elle n'était pas tenue de répondre à certaines des questions formulées dans son courrier du 27 janvier 2023, car elles sortaient du cadre des précisions qui lui étaient nécessaires pour se déterminer sur la proposition de convention du 20 décembre 2022. En particulier, il fait valoir que la question no 1 était en lien direct avec la lettre d'avertissement et qu'elle aurait dû être admise. La DSJS estime que le recourant a pu exercer convenablement son droit d'être entendu. Il a en effet pu s'expliquer à plusieurs reprises, déposer des observations écrites et poser des questions complémentaires. 3.3. En l'espèce, le recourant s'est déterminé à trois reprises sur l'ensemble de la procédure, soit par écrit le 17 novembre 2022, par oral le 20 décembre 2022, puis une dernière fois par écrit le 21 mars 2023. Il a également pu déposer, en date du 27 janvier 2023, une liste de questions complémentaires à l'attention des ressources humaines de la Police cantonale. Les questions adressées aux ressources humaines de la Police cantonale avaient pour but de permettre au recourant de soupeser la proposition de convention faite par l'autorité intimée et non de rouvrir une instruction que la DSJS estimait close. Dans la mesure où le recourant avait d'ores et déjà expliqué dans son courrier de 8 pages du 17 novembre 2022 en quoi il contestait le rapport d'évaluation du 14 juillet 2022 ainsi que l'ouverture formelle de la procédure de licenciement ordinaire, la DSJS pouvait, sans violer le droit d'être entendu de l'intéressé, considérer, par appréciation anticipée des preuves, que l'instruction sur ces questions était suffisante, d'autant que le recourant n'avait pas requis l'administration de preuves supplémentaires. C'est dans ce contexte que doit être compris le courrier du 7 février 2023 de la DSJS invitant les ressources humaines de la Police cantonale à répondre aux questions du recourant, hormis les questions 1, 3, 5, 6, 9 et 13 qui tendaient à contester le rapport d'évaluation du 14 juillet 2022. Quant à la question de savoir si le contenu de ce rapport d'évaluation est conforme à la réalité, il s'agit d'un grief relevant du fond du litige et de l'appréciation des moyens de preuves et non du droit d'être entendu. Ce grief sera examiné ci-après. 4. 4.1. En premier lieu, le recourant se plaint d'une constatation inexacte et incomplète des faits. Il fait valoir, d'une part, que les bases d'évaluation mentionnées dans les objectifs fixés le 25 janvier 2022 pour déterminer s'il avait rempli lesdits objectifs n'ont pas été prises en considération dans le rapport d'évaluation du 14 juillet 2022. D'autre part, il reproche à l'autorité de ne pas avoir retenu qu'il avait assuré la prise en charge des personnes au guichet, qu'aucune remarque inhérente à sa posture et à son attitude n'était à déplorer et que, de manière générale, les documents qu'il avait établis étaient complets et que les mesures d'urgence avaient été prises. En l'espèce, la décision attaquée, qui reprend les appréciations contenues dans le rapport d'évaluation du 14 juillet 2022, mentionne que le recourant n'a pas fait l'objet de doléances, mais qu'il manquait de proactivité, d'engagement et travaillait selon un horaire qui n'était pas en adéquation avec les activités d'un guichet. Ce faisant, même si la DSJS n'a pas

expressément rappelé sur quoi s'était fondée l'évaluation des objectifs fixés dans la lettre d'avertissement du 25 janvier 2022, il ressort implicitement de sa décision que les pointages du supérieur hiérarchique quant à la présence du recourant au guichet, les notes de l'entretien d'évaluation et l'appréciation générale de son supérieur hiérarchique, ont constitué les éléments à la base de l'évaluation du premier objectif fixé. Par ailleurs, contrairement à ce que prétend le recourant, la DSJS a expressément mentionné l'absence de remarque négative à l'encontre du recourant et le fait que les documents qu'il avait établis étaient complets.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 13 Au vu de ce qui précède, la décision attaquée n'est pas fondée sur un état de fait incomplet ou inexact. 4.2. Le recourant soutient ensuite que l'évaluation à l'issue du délai d'épreuve aurait dû se mesurer uniquement à l'aune des objectifs fixés en annexe de la lettre d'avertissement du 25 janvier 2022. Il doit être concédé au recourant qu'une lecture rapide du premier paragraphe de la deuxième page de la lettre d'avertissement peut suggérer qu'il serait évalué exclusivement sur la base des objectifs fixés en annexe. Cela étant, la lettre d'avertissement doit être lue dans son ensemble. Or, il ressort d'emblée de son introduction que la dernière évaluation globale des prestations du recourant constate qu'il ne remplit que partiellement les exigences du poste. La liste des carences va dans le même sens. Enfin, la conclusion de la lettre d'avertissement demande expressément au recourant un véritable et durable changement dans son comportement pour démontrer qu'il est toujours en mesure de répondre aux exigences du métier de policier. En sus des éléments intrinsèques à la lettre d'avertissement, doit également être prise en considération la méthodologie des évaluations faites par la Police cantonale, laquelle était nécessairement connue du recourant après plus de 30 ans de service en son sein. La Police cantonale fixe systématiquement des objectifs spécifiques à remplir par l'agent au cours de la période de contrôle suivante. À la fin de celle-ci, la réalisation des objectifs est mesurée et de nouveaux objectifs sont fixés. Toutefois, il ne s'agit que d'un point d'évaluation parmi d'autres. L'agent demeure évalué sur l'ensemble de ses prestations, notamment son attitude, sa motivation et ses compétences métier et non uniquement sur les objectifs fixés. Il est encore souligné que la rubrique no 8 du rapport d'évaluation du 25 janvier 2022 renvoie expressément aux objectifs fixés dans la lettre d'avertissement du même jour. Au vu de la méthode d'évaluation pratiquée par la Police cantonale, le recourant ne pouvait pas en conclure qu'il serait examiné uniquement sur la base des objectifs fixés dans la lettre d'avertissement, alors que tel n'a jamais été le cas pour les précédentes évaluations annuelles. Dans ces circonstances, il n'est pas soutenable de considérer que les prestations du recourant devait être examinées exclusivement selon les objectifs fixés en annexe de la lettre d'avertissement, à l'exclusion de tout autre critère d'évaluation, au risque de vider de son sens une grande partie du but visé par dite lettre d'avertissement. 4.3. Le recourant conteste enfin la note de 2 ("remplit les attentes et exigences de manière partielle") obtenue dans l'un des objectifs fixés par la lettre d'avertissement, à savoir celui des activités au guichet du poste de E. \_\_\_\_\_ à B. \_\_\_\_\_ (ci-après: objectif no 1). Il dénonce le fait que la DSJS a tenu compte d'éléments extérieurs aux critères d'évaluation des objectifs mentionnés dans la lettre d'avertissement. En appliquant strictement ces critères, une note de 3 ("remplit les attentes et les exigences") aurait dû lui être attribuée de sorte que les deux objectifs fixés devraient être tenus pour réussis. En outre, il reproche à la DSJS de n'avoir pas tenu compte de l'entier des bases d'évaluation des objectifs. Il fait encore valoir que l'autorité intimée a omis de retenir qu'aucune remarque n'avait été formulée à son encontre et que les documents établis par ses soins étaient complets. Enfin, il s'inscrit en faux contre

la critique portée à son égard sur le fait qu'il n'avait pas adapté ses horaires à celui du guichet, ce qu'il n'avait pas à faire en raison de son horaire flexible.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 13 4.3.1. En l'espèce, en ce qui concerne l'objectif no 1, le rapport d'évaluation du 14 juillet 2022 relève que le recourant ne se montre pas proactif dans les périodes de basse intensité et qu'il n'a pas adapté ses horaires de manière à être en meilleure adéquation avec le service au public. Il mentionne cependant également que le recourant n'a fait l'objet d'aucune doléance ou remarque durant la période d'observation. Ainsi, l'on comprend, à travers les explications protocolées du supérieur hiérarchique du recourant, que son attitude générale n'a pas été considérée comme suffisante. L'on ne voit pas en quoi une telle appréciation s'écarterait des bases d'évaluation fixées dans la lettre d'avertissement du 25 janvier 2022, laquelle mentionne les pointages du supérieur hiérarchique ainsi que les notes d'entretien. En outre, le texte du deuxième point de l'objectif no 1 indique que le recourant doit desservir le guichet de la réception selon les horaires d'ouverture. Dès lors qu'il est relevé dans l'évaluation qu'il n'a pas respecté ce point, l'on ne voit pas en quoi la constatation que les exigences sont partiellement remplies serait erronée. Quant à l'argument des horaires flexibles, le planning des horaires hebdomadaires mentionné dans le cahier des charges du 8 octobre 2020 ne prévoit en aucun cas que le recourant aurait l'autorisation de ne pas être présent lors des heures d'ouverture du guichet. Il fixe uniquement les jours où l'horaire flexible est garanti et les jours où l'horaire jusqu'à 19 heures est ou peut être imposé. Dans la mesure où la première tâche du cahier des charges du recourant est le service au guichet et l'accueil du public, l'on voit mal comment il pourrait effectuer sa tâche convenablement s'il n'est pas présent aux heures d'ouverture du guichet. L'horaire flexible ne peut que concerner les périodes précédant et suivant les heures d'ouverture du guichet. Au demeurant, les horaires imposés par le supérieur hiérarchique du recourant au terme de l'évaluation du 14 juillet 2022, à savoir 8h00 – 12h00 et 13h30 – 17h00, correspondent aux heures d'ouverture au public du poste de police de E. \_\_\_\_\_. Concernant l'absence de remarque à l'endroit du recourant, ce dernier joue à nouveau sur les mots. La phrase "L'objectif [1] est rempli si, durant le délai d'épreuve, le sergent F. \_\_\_\_\_ ne fait l'objet d'aucune remarque." ne peut pas être comprise dans le sens que l'objectif no 1 est réussi du seul fait que le recourant n'a fait l'objet d'aucune doléance des citoyens. Une telle lecture aurait pour conséquence que le respect des heures d'ouverture serait évalué uniquement au travers du retour des citoyens, ce qui serait absurde. Cette phrase signifie simplement que le recourant doit être irréprochable sur l'objectif no 1 – tant aux yeux de ses supérieurs que des citoyens – pour qu'il soit considéré comme atteint. En conclusion, il doit être constaté que le recourant n'a pas rempli l'objectif no 1. Ce constat scelle également le sort de ses griefs qui reposent sur la prémisse que l'autorité intimée a prononcé un licenciement ordinaire malgré la réussite des deux objectifs fixés dans la lettre d'avertissement, puisque tel n'est pas le cas. 4.3.2. En ce qui concerne le fond de l'évaluation du 14 juillet 2022, il n'appartient pas à la Cour de se substituer au supérieur hiérarchique du recourant, lequel est mieux à même, par ses connaissances du cahier des charges de la fonction occupée par le recourant et par sa connaissance de son subordonné, d'évaluer s'il remplit les exigences du poste. Il doit être relevé néanmoins que la problématique de l'absence de motivation et de l'attitude générale du recourant n'est pas nouvelle, comme en témoignent les rapports d'évaluation du 17 novembre 2020, du 4 novembre 2019, du 21 février 2017 et du 4 février 2013. De plus, il faut admettre, avec la DSJS, que le recourant ne remet pas fondamentalement le rapport d'évaluation du 14 juillet 2022 en question, se contentant bien plutôt de jouer sur les

formulations figurant dans les documents de son dossier administratif pour en tirer des interprétations audacieusement favorables à sa cause. Dans ces circonstances et au vu de la retenue que doit s'imposer la Cour, s'agissant du comportement

Tribunal cantonal TC Page 10 de 13 d'un collaborateur (cf. art. 96a CPJA), il n'y a pas lieu de remettre en question le contenu du rapport d'évaluation du 14 juillet 2022 selon lequel le recourant n'a pas rempli l'objectif no 1 et ne répond que partiellement aux exigences du poste, en particulier sous l'angle des compétences liées au métier de policier. Par ailleurs, le rapport d'évaluation du 14 juillet 2022 est corroboré par le courrier du 28 février 2023 des ressources humaines de la Police cantonale, lequel confirme le manque de motivation et d'engagement de l'intéressé malgré les aménagements mis en place en sa faveur. Il confirme également que celui-ci n'est plus apte à accomplir les tâches du métier de policier, notamment parce qu'il n'ose plus être confronté à des situations imprévues alors même qu'il s'agit du quotidien d'un policier. Il n'occupe du reste plus aucune fonction complémentaire alors que ceci est pourtant une exigence élémentaire des policiers affectés à la gendarmerie. Ainsi, les carences constatées dans la lettre d'avertissement du 25 janvier 2022 n'avaient pas disparu à l'échéance du délai imparti pour y remédier. Sur le principe, le licenciement au motif que le recourant ne répond plus aux exigences de sa fonction est donc fondé. 5. Reste à examiner si la décision litigieuse est conforme aux principes généraux de l'activité administrative, en particulier au principe de la proportionnalité. 5.1. Conformément à l'art. 9 CPJA, l'autorité exerce son pouvoir d'appréciation en se fondant sur des critères objectifs et raisonnables. Elle choisit la mesure la plus appropriée aux circonstances. L'art. 8 al. 1 CPJA exige en outre de l'autorité qu'elle pourvoie à la réalisation de l'intérêt public, dans le respect des droits des particuliers. L'autorité commet un abus de son pouvoir d'appréciation, tout en respectant les conditions et les limites légales, si elle ne se fonde pas sur des motifs sérieux et objectifs, se laisse guider par des éléments non pertinents ou étrangers au but des règles, ou viole des principes généraux tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité, la bonne foi, ou le principe de la proportionnalité (arrêt TC FR 601 2018 304 du 11 juillet 2019 consid. 3.1). Le principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) exige qu'une mesure officielle soit appropriée et nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt public ou privé et qu'elle soit raisonnable et proportionnée pour les personnes concernées eu égard à la gravité de la restriction des droits fondamentaux. Une relation raisonnable entre le but et les moyens est nécessaire. Une mesure est disproportionnée si l'objectif peut être atteint avec une atteinte moins grave aux droits fondamentaux. Il s'agit du moyen le plus doux possible, dont l'efficacité pour la réalisation de l'objectif doit être jugée équivalente à celle de la mesure prise (arrêt TC FR 601 2018 304 du 11 juillet 2019 consid. 3.1.1). Selon une jurisprudence constante, une décision n'est pas arbitraire si une autre solution apparaît également justifiable ou même préférable. Au contraire, une décision ne peut être annulée pour cause d'arbitraire que si elle est manifestement intenable, si elle contredit clairement la situation réelle, si elle viole de manière flagrante une disposition ou un principe de droit non controversé ou si elle va à l'encontre crasse de l'idée de la justice. Il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée s'avèrent insoutenables. L'annulation n'est justifiée que si la décision est également insoutenable dans son résultat (ATF 146 II 111 consid. 5.1.1; arrêt TC 601 2018 304 du 11 juillet 2019 consid. 3.1.2). 5.2. L'art. 29 al. 5 RPers expose les décisions que l'autorité d'engagement peut prendre après avoir donné au collaborateur la possibilité de consulter le dossier et de faire ses remarques par écrit. Elle peut ainsi résilier le contrat, transférer le collaborateur, lui envoyer une nouvelle lettre d'avertissement ou renoncer à toute mesure.

Tribunal cantonal TC Page 11 de 13 La renonciation à toute mesure (art. 29 al. 5 let. d RPers) correspond à un classement de la procédure de licenciement. Elle doit être prononcée lorsqu'au terme du délai fixé par l'autorité d'engagement, il s'avère que le collaborateur respecte à nouveau les exigences du poste. L'envoi d'une nouvelle lettre d'avertissement (art. 29 al. 5 let. c RPers) présuppose une amélioration notable du collaborateur, bien qu'insuffisante pour retenir que celui-ci remplit à nouveau l'entier des exigences de sa fonction. Celle-ci permet d'octroyer un temps supplémentaire au collaborateur qui a fourni des efforts sérieux pour pallier les carences constatées dans la première lettre d'avertissement. Cette possibilité évite le dilemme du tout ou rien dans les cas limite, en ce sens qu'il permet à l'autorité de surseoir à sa décision jusqu'à l'échéance d'un nouveau délai au sens de l'art. 29 al. 2 RPers et au collaborateur de poursuivre ses efforts pour remplir les exigences du poste. L'envoi d'une nouvelle lettre d'avertissement a ainsi pour but d'éviter les cas de rigueur. Elle se justifie pour autant que l'intéressé soit objectivement et subjectivement en mesure d'atteindre les objectifs fixés. Durant le nouveau délai, la procédure de licenciement ordinaire est suspendue jusqu'à son expiration. Le transfert au sens de l'art. 34 al. 1 let. d LPers (art. 29 al. 5 let. b RPers) et la résiliation (art. 29 al. 5 let. a RPers) constituent les mesures les plus incisives, puisque le collaborateur n'est pas maintenu dans sa fonction. L'art. 35 al. 3 LPers précise en effet expressément que le transfert constitue un licenciement suivi d'un réengagement. En application de l'art. 35 al. 5 LPers, il entraîne une adaptation du traitement, ce qui correspond en règle générale à une réduction de salaire. Le transfert est subordonné au fait que le collaborateur possède les capacités suffisantes pour remplir les exigences d'une autre fonction au sein de l'autorité d'engagement. Quant à la résiliation, elle supprime les rapports de service à l'échéance du délai de congé prévu à l'art. 37 LPers. Elle doit être prononcée lorsque les autres mesures ne sont pas envisageables.

5.3. Le recourant soutient à titre subsidiaire qu'un nouvel avertissement ou un transfert au sens de l'art. 34 al. 1 let. d LPers auraient dû être prononcés à son encontre si l'autorité d'engagement considérait que des lacunes subsistaient dans son comportement. Il fait valoir que, âgé de 58 ans et proche de l'âge de la retraite anticipée dans la Police cantonale fixé à 60 ans, il rencontrerait des difficultés à se reconverter dans une autre profession, ce d'autant plus qu'il y a effectué l'entier de sa carrière et y travaille depuis plus de 30 ans. Son certificat fédéral de capacité de menuisier, obtenu en 1987, est obsolète. Ses chances de retrouver un travail jusqu'à sa retraite seraient par conséquent quasiment nulles. Aussi, son intérêt à demeurer en poste jusqu'à la date de sa retraite anticipée devrait prévaloir sur l'intérêt de l'autorité à prononcer son licenciement. En l'espèce, un nouvel avertissement n'entraîne pas en ligne de compte dans la mesure où le recourant n'a pas fourni un effort notable pour pallier les carences constatées dans la lettre d'avertissement du 25 janvier 2022 (voir consid. 4.3 ci-avant). Un autre avertissement, alors qu'il faut admettre que le collaborateur n'était subjectivement pas disposé à tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés, ne lui aurait très vraisemblablement pas permis de remplir à nouveau les exigences du poste et n'aurait que retardé l'inéluctable, ceci sans parler de l'ensemble des mesures dont il a déjà bénéficié par le passé de la part de son employeur (cf. ci-après). En outre, il ressort du dossier qu'une convention a été envisagée entre les parties pour modifier le contrat de travail du recourant en ce sens qu'il occuperait désormais le poste d'agent de sécurité publique. Il apparaît également que le Service du personnel et de l'organisation avait préavisé favorablement ce transfert sous l'angle des capacités du collaborateur à remplir les exigences du

Tribunal cantonal TC Page 12 de 13 poste. Un transfert au sens de l'art. 34 al. 1 let. d LPers était par conséquent envisageable aux yeux de la DSJS. Cela étant, le recourant a refusé la convention qui lui a été proposée. Il est également établi que les supérieurs hiérarchiques avaient déjà consenti à de nombreux aménagements en faveur du recourant. En effet, à sa demande, il avait été transféré du poste de G. \_\_\_\_\_ au poste de E. \_\_\_\_\_ à B. \_\_\_\_\_, car il ne se sentait plus à l'aise avec les patrouilles pédestres. Il a également mis un terme à sa fonction complémentaire de conducteur de chiens à la suite d'une morsure alors même que l'enquête du service vétérinaire a été close par un avertissement sans frais et qu'aucune responsabilité ne lui a été imputée. Enfin, il a également été dispensé du service de circulation, car il ne se sentait plus à l'aise au milieu d'un carrefour. Ces éléments montrent que les supérieurs hiérarchiques ont témoigné une bienveillance certaine à l'endroit du recourant. Son âge et sa longue carrière au sein de la Police cantonale ont à l'évidence justifié les aménagements dont il a bénéficié, ce qu'atteste la détermination complémentaire des ressources humaines de la Police cantonale du 28 février 2023. Ces considérations sont encore renforcées par le fait que la DSJS a proposé, durant la procédure de licenciement, une convention pour requalifier le poste du recourant en agent de sécurité publique. Il est également relevé que les problèmes de motivation du recourant existent depuis 2013 au moins. Les ressources humaines de la Police cantonale ont aussi constaté que le recourant n'était capable de remplir qu'une poignée des tâches ordinaires d'un policier breveté. Dans ces circonstances, une décision de transfert alors que le recourant refusait la convention proposée, était également vouée à l'échec. Enfin, il tombe sous le sens que la LPers n'octroie pas de droit au maintien de l'emploi d'un collaborateur lorsque ses prestations sont insuffisantes au regard de l'art. 38 LPers. En conclusion, la DSJS n'a ni commis d'arbitraire ni abusé de son pouvoir d'appréciation en prononçant le licenciement ordinaire du recourant, lequel est proportionné en tous points. Le recours est par conséquent rejeté et la décision confirmée. 6. 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.- (art. 113 al. 2 let. d et 114 let. c CPC). En l'occurrence, considérant que le recourant a notamment demandé qu'il lui soit versé une indemnité équivalente à une année et demie de traitement, 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). Vu le sort du recours, les frais de procédure, arrêtés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 131 al. 1 CPJA et art. 1 al. 1 Tarif JA). Le solde de l'avance de frais versée lui sera restitué. Pour le même motif, il ne lui est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA a contrario). (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 13 de 13 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport du 27 avril 2023 est confirmée. II. Les frais de la procédure de recours, arrêtés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge de A. \_\_\_\_\_. Le solde de l'avance de frais versée lui est restitué. 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

### **E. 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 25 octobre 2023/pta La Présidente Le Greffier

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