

VS_GERICHTE A1 20 94 vom 31. Mai 2021

VS Kantonsgericht, 2021-05-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_20_94

FR: VS_GERICHTE A1 20 94 du 31 mai 2021

IT: VS_GERICHTE A1 20 94 del 31 maggio 2021

Regeste

A1 20 94 ARRÊT DU 31 MAI 2021 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président, Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges, Elodie Cosandey, greffière ad hoc, en la cause X _____, recourant, représenté par Maîtres M _____ & N _____ contre DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA CULTURE (DSSC), autorité attaquée, et Maître O _____, tiers concerné (Fonction publique ; résiliation des rapports de travail) recours de droit administratif contre la décision du 29 avril 2020

Erwägungen

E. 2

Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu au vu de son caractère formel, le recourant invoque la nullité de la décision du 21 mars 2019, arguant du défaut de compétence du Chef de service pour mener la procédure de résiliation. 2.1.1. La sanction ordinaire d'une décision comportant des vices est l'annulabilité, laquelle ne peut être prononcée que par l'autorité de recours saisie dans le délai prévu. Les décisions ne sont considérées comme nulles que dans des cas exceptionnels (arrêt 2C_805/2013 du 21 mars 2014 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, la nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou particulièrement reconnaissables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit (ATF 138 II 501 consid. 3.1 ; arrêt 2C_203/2019 du 4 juillet 2019 consid. 3.1). Entrent principalement en ligne de compte comme motifs de nullité de graves vices de procédures ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision. En revanche des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision (ATF 138 II 501 consid. 3.1). 2.1.2. Conformément à l'article 64 LcPers, l'autorité compétente pour la résiliation est l'autorité d'engagement. Selon l'article 14 LcPers, Le Conseil d'Etat engage le personnel (al. 1). Il peut déléguer la compétence d'engagement, par voie d'ordonnance, aux chefs

- 17 - de département et aux chefs de service (al. 2). Il a fait usage de cette possibilité en prévoyant, à l'article 19 al. 2 OcPers, que les chefs de département engagent les employés rangés dans les classes de traitement d'aboutissement 11 à 26. Le gouvernement est chargé de diriger l'administration. À cet effet, il dispose du pouvoir hiérarchique, qui constitue un pouvoir étendu de direction de l'administration subordonnée. Il lui permet de déléguer l'exercice de ses tâches aux services qui lui sont subordonnés. Dans les faits, le gouvernement procédera souvent à des délégations – sous peine de surcharge. Au sein des départements, c'est le chef du département qui est compétent pour diriger son département et déléguer si nécessaire l'exécution de certaines tâches départementales à des unités administratives et à des collaborateurs qui lui sont subordonnés (Aurélien Gavillet, La

pratique administrative dans l'ordre juridique suisse, Berne 2018, n° 192). Dans le canton du Valais, la réglementation prévoit cette possibilité à l'article 8 ROAC, selon lequel, si la loi n'en dispose pas autrement, le chef du département peut déléguer ses compétences à un chef de service qui agit ainsi en son nom. La possibilité de délégation est couplée à la compétence de contrôler très largement les entités subordonnées. Le gouvernement exerce, en vertu du pouvoir hiérarchique, un contrôle total, du droit et de l'opportunité, sur les activités des autorités qui lui sont subordonnées (Aurélie Gavillet, op. cit., n° 193).

E. 2.2

Dans le cas d'espèce, tant la décision d'engagement du 20 octobre 2016 que la décision de résiliation du 21 mars 2019 ont été rendues par la Cheffe du DSSC. C'est bien cette dernière qui était compétente pour se faire, puisque le recourant était rangé en classe de traitement n° 14. Concernant la procédure ayant précédé cette décision, il semble en effet qu'elle ait été diligentée par le Chef de service. Cependant, contrairement à ce que sous-entend le recourant, il n'a pas agi en son nom, mais bien au nom et pour le compte de la Cheffe du DSSC, comme cela ressort du courrier du

E. 4

Dans un autre grief, le recourant se plaint d'une constatation incomplète et arbitraire des faits relativement aux motifs de résiliations retenus, les reproches formulés pour résilier les rapports de service étant insuffisamment détaillés et motivés. Étant donné que ce grief est intrinsèquement lié à celui de l'inexistence de motifs de résiliation, il convient de les examiner conjointement.

E. 4.1

L'article 20 LcPers impose un devoir général de diligence et de fidélité aux employés de l'Etat du Valais. L'employé est tenu de fournir des prestations de qualité et doit accomplir ses tâches dans un souci d'efficacité, de conscience professionnelle, de réserve, de loyauté et de fidélité à son employeur. Il travaille dans un esprit d'entraide et de collaboration (al. 1). L'employé doit agir, en toutes circonstances, de manière professionnelle et conformément aux intérêts de l'Etat et du service public, dans le respect des normes en vigueur, des missions, des objectifs et des instructions de ses supérieurs (al. 2). L'article 58 LcPers dispose qu'après le temps d'essai, l'autorité compétente peut résilier un engagement de durée indéterminée moyennant le respect d'un délai de trois mois pour la fin d'un mois, et l'existence d'un motif de résiliation. Selon la jurisprudence (RVJ 2019 p. 55 consid. 6.1 ; ACDP 19 229 du 9 juillet 2020 consid. 5.2.2 et A1 17 93 du 5 septembre 2018 consid. 5.3), le motif de résiliation ordinaire exigé par l'article 58 al. 1 LcPers doit correspondre à un motif objectif et soutenable, d'une certaine importance, qui permette d'admettre que le licenciement ne constitue pas un acte administratif arbitraire. Il n'est pas nécessaire que le motif de résiliation atteigne une intensité qui rendrait inexigible la poursuite de la relation de travail. Pour qu'une résiliation ordinaire apparaisse objectivement fondée, il suffit que le maintien dans l'emploi des personnes concernées se heurte à l'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration. L'article 58 al. 2 LcPers précise qu'un motif de résiliation existe notamment dans les cas suivants : a) manquements répétés ou persistants dans les prestations et/ou le comportement ; b) aptitudes ou capacités insuffisantes à accomplir les tâches liées à la fonction. Il y a manquement dans les prestations lorsqu'elles ne suffisent pas à atteindre avec succès les objectifs fixés ou à exécuter le travail avec la qualité requise, sans pour autant que l'employé ne contrevienne à ses obligations légales ou

contractuelles et sans être incapables ou inapte (Rémy Wyler / Matthieu Briguet., La fin des rapports de travail dans la fonction publique – Principes généraux, LPers-CH, LPers-VD, IDAT n° 40, Berne 2017, p.76). D'après la jurisprudence, une aptitude ou une capacité insuffisante existe lorsque, pour des motifs objectifs tenant à la personne du travailleur et liés à son travail, ce dernier n'est qu'insuffisamment en mesure d'effectuer le travail convenu dans le

- 21 - contrat, voire en est totalement incapable (Rémy Wyler / Matthieu Briguet., op. cit., p. 77 s.). Dans son rôle d'employeur, l'État est lié par les principes généraux de l'action de l'État (arrêt du Tribunal fédéral 8C_974/2009 du 2 juin 2010 consid. 5.1.1). L'interdiction de l'arbitraire découlant de l'article 9 Cst et le principe constitutionnel de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) exigent qu'une résiliation des rapports de service ne puisse être prononcée que sur la base de raisons objectives et qu'elle soit également une mesure appropriée dans la situation concrète (ibidem). Une mesure viole le principe de la proportionnalité lorsqu'elle excède le but visé et qu'elle ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec celui-ci et les intérêts publics compromis (arrêt du Tribunal fédéral 8C_866/2010 du 12 mars 2012 consid. 4.5.2). Ce principe implique que l'employeur essaie de combler les lacunes du collaborateur préalablement à la résiliation pour motifs d'aptitudes ou capacités insuffisantes, par exemple en proposant une formation complémentaire ou en aménageant les rapports de travail de manière à ce que l'intéressé soit en mesure de satisfaire aux exigences requises (Rémy Wyler / Matthieu Briguet., op. cit., p. 78.).

E. 4.2

En l'espèce, la Cheffe du DSSC a reproché au recourant un parcours jalonné de séances de coordination et de qualification au contenu éloquentes desquelles il ressortait qu'après plus de deux ans de travail, les prestations de l'intéressé n'étaient pas satisfaisantes et que celui-ci n'avait pas donné suite aux demandes d'amélioration réitérées de sa hiérarchie. Elle a en particulier fait état de la qualité de ses investigations et de ses rapports qui était nettement insuffisante, du suivi des tâches qui n'était pas réalisé à satisfaction, du grand retard dans le traitement de certains dossiers, d'absences inexplicables, de pauses excessives, de téléphones privés sur les heures de travail ainsi que d'un engagement et d'une motivation clairement insuffisants. Le Conseil d'Etat a retenu que les entretiens d'appréciation, communiqués au recourant, et les remarques y formulées permettaient effectivement à celui-ci de se faire une idée précise des motifs de résiliation. Il a encore relevé que le recourant ne contestait pas le contenu des entretiens d'appréciation. Pour le reste, le Conseil d'Etat s'est référé au contenu du courrier du 4 mars 2019 et au fait qu'il ne se soit pas présenté à la séance du

E. 6

mars 2019 pour admettre que le comportement de l'intéressé ne reflétait pas celui qu'on pouvait attendre d'un employé au service de l'Etat. Il ressort effectivement de l'entretien d'appréciation du 24 octobre 2017, signé et non contesté par le recourant, que, bien qu'il ait obtenu la note générale de A, la qualité des investigations et des rapports était à améliorer et le traitement de certains dossiers était

- 22 - très en retard. Ces faits ont été confirmés dans plusieurs courriels, notamment ceux du 4 décembre 2017 (cf. p. 42 du dossier), 30 mai 2018 (cf. p. 47 du dossier) et 12 septembre 2018 (cf. p. 51 du dossier). En revanche, aucun élément au dossier ne fait état d'absences inexplicables, de pauses excessives et de téléphones privés sur les heures de travail, hormis

le courriel du 12 septembre 2018 (cf. p. 51 du dossier). Selon l'entretien d'appréciation pour l'année 2018, les « investigations [étaient] souvent incomplètes », il n'était pas « [tenu] compte des priorités définies lors des séances de coordination », il y avait « peu de suivi des tâches à effectuer », le « traitement de certains dossiers [étaient] très en retard » et X _____ devrait « s'impliquer davantage pour atteindre les objectifs généraux ». Les appréciations reçues par le recourant y étaient légèrement moins bonnes que pour l'année 2017, puisqu'il a reçu plus souvent la note B que l'année précédente. Cependant, il convient de ne pas oublier que, par courriel du 5 novembre 2018, son chef de section lui a fait part de la décision de maintenir son appréciation globale sous la note A, pour que sa prime de performance ne soit pas réduite de manière trop conséquente et pour prendre en considération le fait que la qualité de son travail était en sensible amélioration depuis le mois de septembre 2018. Ainsi, bien que la qualité des prestations du recourant ait fait l'objet de diverses critiques, il ne semble pas que son travail ait été insuffisant au point de fonder un motif de résiliation. Au contraire, les derniers éléments évoqués démontrent que, dans une certaine mesure, sa hiérarchie estimait qu'il méritait cette prime de performance et que son travail donnait tout de même satisfaction. A tout le moins, une amélioration a été constatée et récompensée à ce stade. Il est encore primordial de noter que le recourant a intégré le groupe « enquête terrain » au 1er janvier 2019. Ce changement, opéré sur proposition de son chef de section (cf. courriel du 12 septembre 2018, p. 51 du dossier), s'accompagnait d'un plan de développement pour l'année 2019 concernant plusieurs formations, notamment linguistique et en matière d'investigation (cf. entretien d'appréciation pour l'année 2018, p. 58 du dossier). Force est dès lors de constater que, à ce moment-là, il ne semblait nullement dans les intentions du DSSC de se séparer du recourant. De plus, cela faisait moins de deux mois que ce changement était devenu effectif lorsque la résiliation a été envisagée pour la première fois. Dans cette mesure, le licenciement était fortement prématuré, puisqu'il n'était pas encore possible de faire de constatation quant à une éventuelle évolution de la qualité de travail de l'intéressé et de sa motivation au sein de son nouveau groupe de travail. Dès lors, le motif de résiliation des rapports de travail invoqué n'était pas justifié.

- 23 - Il paraît encore utile de relever que, dans sa décision du 21 mars 2019, la Cheffe du DSSC a indiqué que « quant à son activité de caissier d'association, l'autorité prend note des explications et du peu de soin avec lequel X _____ a exercé ces responsabilités. Cet élément, non décisif pour la présente décision, justifiée au regard de l'insuffisance des prestations de l'intéressé tout au long de ses deux années d'activité au service de l'Etat, laisse toutefois à penser que le manque de rigueur de X _____ est peu compatible avec le prélèvement des garanties d'amendes en argent liquide dont il a la charge sur les chantiers » (cf. p. 93 du dossier). Ainsi, il est clair qu'elle a estimé que les faits dénoncés les 18 et 21 février 2019 ne provoquaient pas en soi une rupture du lien de confiance fondant un autre motif de résiliation. Par conséquent, étant donné que le motif relatif à l'insuffisance des prestations n'était pas justifié, le licenciement a été prononcé et confirmé par le Conseil d'Etat, alors qu'aucun motif de résiliation au sens de l'article 58 LcPers n'était réalisé. Les considérations qui précèdent suffisent à admettre le recours et dispensent la Cour de céans d'examiner les autres griefs soulevés. 5. Attendu ce qui précède, la résiliation étant infondée, il convient d'admettre le recours, d'annuler la décision du Conseil d'Etat du 29 avril 2020 et de renvoyer la cause au DSSC pour nouvelle décision. Ce dernier devra décider, soit une réintégration du recourant à son poste avec l'accord de l'intéressé, conformément à l'article 66 al. 1 LcPers, soit la fixation d'une indemnité basée sur l'article

66 al. 2 LcPers

E. 6.1

Conformément à l'article 89 al. 4 LPJA, les frais ne peuvent normalement être exigés des autorités fédérales, cantonales et communales lorsque, sans que leurs intérêts patrimoniaux soient en cause, elles ont agi dans l'exercice de leurs attributions officielles en qualité de partie dans une procédure administrative ou lorsqu'elles sont intervenues dans celle-ci à titre d'instance inférieure. En l'espèce, les frais sont ainsi remis.

E. 6.2

Le recourant, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion dans ce sens, a droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA) pour les procédures de recours administratif et de droit administratif (art. 37 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar; RS/VS 173.8]). Le travail réalisé par son avocat devant les deux instances (Conseil d'Etat et Tribunal cantonal) a consisté principalement en la rédaction du recours administratif du 5 avril 2019 (19 pages), des déterminations du 4 juillet 2019 (12 pages) et 20 septembre 2019 (5 pages) et du recours de droit administratif du 2 juin 2020 (28 pages). En l'absence de décompte, les dépens du recourant sont ainsi fixés à 2500 fr. (débours [les copies étant calculées à 50 cts l'unité ;

- 24 - cf. ATF 118 Ib 349 consid. 5a] et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 LTar). L'Etat du Valais versera donc à X _____ 2500 fr. à titre de dépens (art. 91 al. 1 et 2 LPJA).

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