

Résumé et commentaire

Proposition de citation :

Marie-Gisèle Danthe, Fonction publique,
droit d'être entendu ; commentaire de l'arrêt
du Tribunal fédéral 8C_485/2022, Newsletter
DroitDuTravail.ch septembre 2023

Art. 29 Cst. ;
58 LcPers/VS



Rapports de travail de droit public, droit d'être entendu ; commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_485/2022

Marie-Gisèle Danthe, avocate, spécialiste en droit du travail

I. Objet de l'arrêt

Cet arrêt précise les contours du droit d'être entendu dans un litige relatif à la résiliation des rapports de travail de droit public. Il met en évidence que la décision de résiliation rédigée par l'employeur et le volume du dossier ne permettent pas, à eux seuls, d'établir de manière suffisante les faits et ne constituent pas un moyen de preuve équivalent à un procès-verbal.

II. Résumé de l'arrêt

A. Les faits

A. a été engagé dès avril 2012 pour une durée indéterminée auprès du Service de protection des travailleurs et des relations de travail de l'Etat du Valais (SPT) en qualité d'inspecteur de l'emploi à 100 %. En mars 2016, il a été promu au poste de juriste à 50 % auprès du SPT. Ce poste était complété par son activité d'inspecteur de l'emploi, respectivement d'inspecteur de l'aide sociale (auprès de l'Inspection cantonale de l'emploi et de l'aide sociale, ICEAS), qu'il conservait en parallèle à 50 %.

Le 7 mars 2019, B., chef du SPT, s'est entretenu avec A., en présence de C., inspectrice principale et supérieure directe de A., et de D., ancien chef de section de l'ICEAS. Par courrier du 14 mars 2019, B. a résumé l'entretien et a notamment rappelé à A. son obligation de fidélité et de loyauté à l'égard de son employeur. Un audit du SPT a été réalisé en 2020. Les résultats ont été présentés en juin 2020 et ont conduit à une réorganisation du service.

Le 16 juin 2020, à la suite d'une rencontre, B. a remis en main propre à A. un courrier intitulé « intention d'avertissement ». Il y faisait expressément référence au premier avertissement informel du 14 mars 2019. Il indiquait également que les supérieures directes de A. se plaignaient de son attitude qu'elles percevaient comme négative, conflictuelle, déloyale et fondée sur des contestations récurrentes des ordres reçus.

Le 10 septembre 2020, B. a rendu un avertissement formel contre A. Ce dernier a formé un recours, qui a été rejeté par le Conseil d'Etat. A. a interjeté un recours auprès de la Cour de droit public du tribunal cantonal du Valais (la cour cantonale) contre cette décision.

Parallèlement à cette procédure, A. a contesté un rapport d'évaluation de ses performances de l'année 2020 et déposé une demande de réexamen auprès de la cheffe du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture (DSSC). Dans ce cadre, un groupe de travail a été constitué et a auditionné A. et ses supérieurs. La cheffe du DSSC a rejeté la demande de réexamen de A. et confirmé le rapport d'évaluation par décision du 30 avril 2021. A. a formé un recours contre cette décision auprès de la cour cantonale.

Le 19 mai 2021, le Conseil d'Etat a adressé à A. un courrier intitulé « Intention de résiliation des rapports de service avec effet immédiat (art. 62 LcPers), Droit d'être entendu ; Décision superprovisoire de suspension provisoire ». Le 28 mai 2021, A. a transmis ses observations au Conseil d'Etat, concluant au classement de la procédure. Le 16 juin 2021, le Conseil d'Etat a résilié les rapports de service avec effet au 30 septembre 2021. A. a interjeté un recours contre cette décision devant la cour cantonale.

Par arrêt du 3 juin 2022, la cour cantonale a joint les trois causes. Elle a rejeté les trois recours dans la mesure de leur recevabilité.

A. interjette un recours en matière de droit public contre cet arrêt. Il conclut à sa réforme, en ce sens que les rapports de service soient maintenus.

B. Le droit

a) Etablissement arbitraire des faits

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte – notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst.

Aux termes de l'art. 58 de la loi sur le personnel de l'Etat du Valais (LcPers, RS/VS 172.2), l'autorité compétente peut résilier un engagement après le temps d'essai, moyennant le respect d'un délai de trois mois pour la fin d'un mois et l'existence d'un motif de résiliation. Un tel motif existe notamment dans les cas suivants : a) manquements répétés ou persistants dans les prestations et/ou dans le comportement ; b) aptitudes ou capacités insuffisantes à accomplir les tâches liées à la fonction ; c) disparition de l'une des conditions d'engagement (art. 58 al. 2 LcPers).

La cour cantonale a admis l'existence d'un motif de résiliation au sens de l'art. 58 al. 2 let. a LcPers en raison des manquements répétés ou persistants dans le comportement du recourant, considérant qu'en ce qui concerne la période postérieure à l'avertissement informel du printemps 2019, les relations entre le recourant et ses supérieurs « ne se sont pas améliorées » entre 2019 et juin 2020.

Le recourant se plaint d'un établissement arbitraire des faits. Il fait valoir que les juges cantonaux se seraient fondés uniquement sur les accusations de sa supérieure hiérarchique et rapportées dans un courrier électronique dont il avait contesté le contenu. D'après lui, la cour cantonale serait tombée dans l'arbitraire en restant à des qualifications générales, sans

décrire concrètement le comportement offensant qu'il aurait adopté à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques.

Pour le Tribunal fédéral, on peine à saisir le comportement du recourant qui a finalement motivé le licenciement prononcé le 16 juin 2021. La cour cantonale se borne en effet dans les grandes lignes à répéter les affirmations de l'employeur, selon lesquelles l'avertissement n'avait pas « dissuadé le recourant de maintenir ses habitudes d'envois de courriels dans lesquels il persistait à critiquer l'organisation du service, ainsi que ses conditions de travail », « ce qui ressort[ait] des pièces au dossier » ou des « remarques inappropriées lors d'une séance de travail le 26 avril 2021 ». Le contenu concret des propos inappropriés n'est toutefois pas discernable, dès lors que la cour cantonale se limite à renvoyer à certains courriels, dont le contenu n'est reproduit ni dans l'état de fait, ni dans les considérants en droit de l'arrêt attaqué, les seuls textes cités émanant en très grande partie de l'employeur ou de tiers. Une telle manière de procéder n'est pas admissible (cf. arrêt 8C_705/2019 du 25 août 2020, c. 5.2.2), ce qui justifie le renvoi à l'instance précédente afin qu'elle établisse les faits pertinents.

b) Violation du droit d'être entendu

La cour cantonale a considéré que les auditions des divers témoins, ainsi que celles des parties, réclamées tant par le recourant que par le Conseil d'Etat et par le DSSC, étaient superflues pour trancher le litige. Les parties avaient eu tout le loisir de s'exprimer par écrit dans les différentes procédures. De plus, les dossiers déposés se composaient de deux classeurs fédéraux et d'un dossier supplémentaire, en sus des dossiers de la cour cantonale, ce qui était suffisant pour établir les faits de la cause. Enfin, les parties avaient été entendues dans le cadre du groupe de travail chargé d'examiner la demande de reconsidération déposée par le recourant à l'encontre de son rapport d'évaluation, ce qui rendait inutile la mise en œuvre des auditions demandées.

Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

Le Tribunal fédéral rappelle que 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 soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision. 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, par une appréciation anticipée non arbitraire des preuves, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion.

Pour le Tribunal fédéral, le volume d'un dossier n'est en soi pas pertinent pour savoir si les faits ont été suffisamment établis par la cour cantonale. Du reste, les premiers juges semblent avoir considéré, dans un premier temps, que le dossier n'était pas complet. Par courrier du 21 avril 2022, ils ont en effet imparti un délai au DSSC pour transmettre les documents manquants, notamment les procès-verbaux de toutes les auditions conduites en avril 2021 et tout autre document en lien avec le groupe de travail institué à cet effet. Par courrier du 29 avril 2022, le DSSC a indiqué, en ce qui concerne les procès-verbaux, que les considérants de la décision du 30 avril 2021 tenaient lieu de procès-verbal.

A ce sujet, le Tribunal fédéral relève qu'on ne peut pas admettre qu'une décision rédigée par l'employeur constitue un moyen de preuve équivalent à un procès-verbal, dont l'exactitude des propos tenus a été approuvée par la signature de l'employé. Dans ces conditions, les faits ne pouvaient pas être établis autrement qu'en ordonnant l'audition des témoins, telle que requise par les parties.

Compte tenu des éléments relevés sous lettres a) et b) ci-dessus, le recours est partiellement admis par le Tribunal fédéral, l'arrêt attaqué annulé et la cause renvoyée à la cour cantonale pour qu'elle complète l'instruction et statue à nouveau.

III. Analyse

Lorsqu'il agit en qualité d'employeur, l'Etat ne dispose pas de la même liberté qu'un employeur privé : il doit en effet respecter les principes généraux applicables à l'activité étatique, en particulier le principe de la légalité, le principe de l'égalité, le principe de la proportionnalité, le principe de la bonne foi, le droit d'être entendu et l'interdiction de l'arbitraire. De ce fait, la protection des employés de la collectivité publique se trouve renforcée.

Le Tribunal fédéral, comme le Tribunal administratif fédéral pour les employés de la Confédération, sont régulièrement amenés à tracer les contours du droit d'être entendu. La jurisprudence a notamment déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents du dossier avant qu'une décision ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à des offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles et à s'exprimer sur son résultat (voir par ex. TF, arrêt 8C_312/2021 du 22.04.2022 ; TF, arrêt 8C_707/2020 du 01.12.2021 ; TF, arrêt 8C_13/2020 du 03.02.2021 ; TF, arrêt 8C_119/2020 du 26.11.2020). Le droit d'être entendu est à la fois une institution servant à l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personne, de participer au prononcé de décisions qui lèsent sa situation juridique (TF, arrêt 8C_13/2020 du 03.02.2021, c. 3.1).

L'art. 29 al. 2 Cst. impose notamment à l'autorité de donner suite à une offre de preuve lorsque celle-ci a été demandée en temps utile, dans les formes prescrites et qu'elle apparaît de nature à influencer sur le sort de la décision à rendre. Il n'y a toutefois pas de violation du droit d'être entendu lorsque la mesure probatoire refusée est inapte à établir le fait à prouver, lorsque ce fait est sans pertinence ou lorsque, sur la base d'une appréciation non arbitraire des preuves dont elle dispose déjà, l'autorité parvient à la conclusion que les faits pertinents sont établis et que le résultat de la mesure probatoire ne pourrait pas modifier sa conviction. En particulier, l'autorité de jugement peut renoncer à faire citer des témoins si, dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, elle peut dénier à ces témoignages une valeur probante décisive pour le jugement (TF, arrêt 8C_119/2020 du 26.11.2020, c. 4.2 ; TF, arrêt 8C_159/2018 du 17.12.2018, c. 3.2 et 3.3).

Dans son arrêt 8C_485/2022 du 24 mars 2023, le Tribunal fédéral admet que le droit d'être entendu du recourant a été violé. Il rappelle les principes essentiels qui s'appliquent à l'établissement des faits et à l'appréciation anticipée des preuves :

- D'une part, l'autorité d'engagement ne peut pas se contenter de reprendre dans sa décision les déclarations des personnes entendues. Une décision rédigée sous la plume de l'employeur ne constitue pas un moyen de preuve et ne peut pas remplacer un

procès-verbal signé par la personne entendue, qui atteste ainsi de l'exactitude des propos tenus. Dans une telle situation, il n'est pas possible de procéder à une appréciation anticipée des preuves et de renoncer à l'audition de témoins.

- D'autre part, la juridiction cantonale ne peut pas se fonder sur les seules affirmations de l'employeur et se limiter à renvoyer aux pièces du dossier sans en reprendre le contenu, ni dans l'état de fait, ni dans les considérants en droit et ce, indépendamment du volume du dossier.

Ainsi, le Tribunal fédéral renforce les exigences posées à l'employeur de droit public, en particulier lorsque la résiliation des rapports de travail d'un agent public est en jeu, et met en évidence le soin particulier qui doit être apporté par l'employeur lors de la constitution du dossier.