



1C_72/2024

Arrêt du 18 avril 2024

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Merz.
Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure

A. _____,
représenté par Me Adrien de Steiger, avocat,
recourant,

contre

Direction des finances du canton de Fribourg, rue Joseph-Piller 13, 1700 Fribourg.

Objet

Droit de la fonction publique; résiliation des rapports de service,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, le Cour administrative, du 14 décembre 2023 (601 2023 38 / 601 2023 39).

Faits :

A.

A.a. Par contrat de durée indéterminée du 15 avril 2015, A. _____, né en 1962, a été engagé par la Direction des finances (ci-après: DFIN) en qualité de technicien "campus senior" (fonction de référence: technicien infocentre) auprès du Service de l'informatique et des télécommunications (SITel); son contrat mentionnait que son poste n'était pas garanti en cas de suppression de poste.

A.b. Par courriel du 30 mars 2021, la cheffe de section des ressources humaines et de la communication du service (ci-après: la cheffe de section) lui a rappelé que son poste n'était pas garanti et plusieurs discussions ont ensuite été menées au sujet notamment des opportunités de mise au concours interne. Par courriel du 6 juillet 2021, les conditions d'engagement à une fonction d'"ICT System Controller" ont été présentées à A. _____. Il a été invité à soumettre sa démission d'ici à la fin juillet 2021 et informé qu'une promesse d'engagement lui serait transmise pour une prise de fonction au 1er septembre 2021. Par courrier du 21 juillet 2021, le précité s'est exécuté et a résilié ses rapports de service avec effet au 31 août 2021.

Par courriel du 28 juillet 2021, A. _____ a reçu la lettre de promesse d'embauche. Par contrat du 26 août 2021, il a été officiellement engagé par la DFIN en qualité d'"ICT System Controller" (fonction de référence: technicien infocentre) auprès du SITel; comme indiqué dans le contrat, sa période probatoire était fixée à douze mois.

A.c. Par courrier du 11 juillet 2022, la DFIN a prolongé le temps d'essai du collaborateur de six mois, soit jusqu'au 28 février 2023. Celui-ci était en incapacité de travail médicalement attestée du 21 novembre au 18 décembre 2022, puis vraisemblablement jusqu'à la fin des rapports de service.

A.d. Par décision du 17 février 2023, la DFIN a résilié les rapports de service de A. _____ avec effet au 31 mars 2023, au motif que ses prestations ne correspondaient pas aux attentes fixées. Ce dernier a recouru contre son licenciement.

B.

Par arrêt du 14 décembre 2023, la Cour administrative du Tribunal cantonal de l'État de Fribourg a très partiellement admis le recours de A. _____ et a modifié la décision de licenciement du 17 février 2023 en ce sens que les relations de service ont pris fin le 30 avril 2023 (et non pas le 31 mars 2023).

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal du 14 décembre 2023 et de réformer la décision du 17 février 2023 en ce sens qu'il est maintenu dans sa fonction. A titre subsidiaire, A. _____ conclut à l'octroi d'une indemnité correspondant à dix-huit mois de salaire, soit un montant de 179'067 fr. 60.

Le Tribunal cantonal ne formule pas d'observations. La DFIN conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office (art. 29 al. 1 LTF) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 149 II 66** consid. 1.3; **147 I 333** consid. 1). L'arrêt entrepris concerne une contestation de nature pécuniaire en matière de rapports de travail de droit public, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF ne s'applique pas (arrêt 8C_322/2023 du 21 décembre 2023 consid. 1.2). La valeur litigieuse dépasse par ailleurs le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie au recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et al. 2, art. 85 al. 1 let. b LTF; cf. arrêts 1C_464/2023 du 14 février 2024 consid. 1; 8C_770/2011 du 10 avril 2012 consid. 1.1). Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

2.

2.1. Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire (**ATF 145 I 26** consid. 1.3; **142 III 364** consid. 2.4; **139 I 404** consid. 10.1).

En l'occurrence, dans un premier grief le recourant se plaint d'une constatation arbitraire des faits. Il présente plusieurs faits qui s'écartent de ceux constatés par l'instance précédente, sans toutefois démontrer, conformément aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF, en quoi ceux-ci seraient susceptibles d'influer sur l'issue du litige. Son grief est donc irrecevable. Cela étant, le Tribunal fédéral relève néanmoins brièvement qu'il ressort notamment des intitulés des courriels des 7 et 8 juillet 2021 échangés entre le recourant et sa cheffe de section que les discussions portaient sur le poste d'"ICT System Controller"; il n'est donc pas arbitraire de retenir que le recourant savait, au moment de donner sa démission fin juillet 2021, qu'il serait réengagé à la fonction d'"ICT System Controller". Il n'est pas non plus arbitraire de retenir sur la base du courriel du 6 juillet 2021 échangé avec sa cheffe de section qu'il avait été informé du fait qu'en acceptant le poste d'"ICT System Controller", il serait soumis à une période probatoire d'une année. Le fait que le recourant aurait précédemment été entendu à l'interne pour un autre poste qui aurait finalement été attribué à une autre personne n'est pas déterminant dès lors qu'il a par la suite accepté la fonction "ICT System Controller". Les autres allégués de fait ne sont au demeurant pas non plus pertinents, au vu des considérants exposés ci-dessous (cf. consid. 3.2 ci-dessous).

2.2. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Toutefois, il n'examine la violation de droits fondamentaux ainsi que celle de dispositions de droit cantonal et intercantonal que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF). Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let. c, d et e LTF), on ne peut pas invoquer la violation du droit cantonal en tant que tel devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario). Il est néanmoins possible de faire valoir que son application viole le droit fédéral, en particulier l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine alors de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l'art. 106 al. 2 LTF (**ATF 147 IV 329** consid. 2.3; **142 V 577** consid. 3.2 et la référence). L'application du droit fédéral à titre de droit cantonal supplétif est aussi uniquement examinée par le Tribunal fédéral sous l'angle d'une violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire (arrêt 8C_709/2021 du 2 mai 2022 consid. 2.2 et les références). Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la

disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible (**ATF 147 I 241** consid. 6.2.1; **144 I 113** consid. 7.1 et la référence).

3.

Le recourant se plaint d'une "violation du droit cantonal consistant en une violation du droit fédéral". En substance, il conteste son licenciement, en affirmant que, d'une part, il n'aurait pas dû être soumis à une période probatoire lors de son engagement en août 2021 et que, d'autre part, dans tous les cas, au moment de son congé notifié en février 2022, il ne se trouvait plus en période probatoire, conformément au nouveau droit applicable.

3.1. Le recourant était soumis à la loi sur le personnel de l'État du canton de Fribourg du 17 octobre 2001 (LPers; RSF 122.70.1). Les questions juridiques que le recourant soulève dans son mémoire relèvent en l'occurrence du droit cantonal et sont donc examinés sous l'angle de l'arbitraire (cf. consid. 2.2).

En ce qui concerne la législation applicable à la période probatoire, il ressort de l'arrêt attaqué que la LPers ainsi que le règlement cantonal y relatif ont subi diverses modifications adoptées le 22 juin 2021, lesquelles sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Ainsi, sur la base de cette révision partielle de la LPers, la période probatoire est passée d'une année (art. 31 al. 1 aLPers) à six mois (art. 31 al. 1 LPers). La nouvelle loi réduit également la possibilité de prolongation de la période probatoire à six mois supplémentaires au maximum (art. 31 al. 4 LPers), alors que l'art. 32 al. 3 aLPers autorisait une telle prolongation jusqu'à une année.

Par ailleurs, aux termes de l'art. 134 LPers - disposition transitoire introduite lors de l'entrée en vigueur de la LPers en 2003 - l'ancien droit reste applicable au collaborateur ou à la collaboratrice jusqu'au terme du temps d'essai fixé dans la décision ou le contrat d'engagement (al. 1). Dès l'expiration du temps d'essai, le collaborateur ou la collaboratrice est soumis-e à la période probatoire prévue à l'art. 31, pour la durée d'une année, déduction faite du temps d'essai. Les art. 32 et suivants sont par la suite applicables (al. 2). La nomination et la confirmation ne produisent pas d'effets au-delà de la date d'entrée en vigueur de la loi (al. 3).

3.2. Dans son premier grief, le recourant critique "l'aménagement d'un nouveau temps d'essai dans le cadre d'une relation contractuelle ininterrompue entre les parties". Il souligne, en se fondant sur divers avis de doctrine et arrêts du Tribunal fédéral, que l'objectif du temps d'essai est de permettre aux parties de préparer l'établissement de rapports de travail destinés à durer, en leur donnant l'occasion d'éprouver leurs relations de confiance, de déterminer si elles se conviennent mutuellement et de réfléchir avant de s'engager pour une plus longue période (cf. **ATF 148 III 126** consid. 5.2.7; arrêts 8C_323/2022 du 2 novembre 2022; 8C_419/2017 du 16 avril 2018 consid. 5.3.2 et 8C_518/2011 du 18 avril 2012 consid. 6.1). Le recourant soutient que, vu l'objectif du temps d'essai, ce dernier ne serait concevable qu'entre des parties qui ne se connaissent pas. Il n'aurait donc pas dû être soumis à une nouvelle période probatoire puisqu'il travaillait déjà pour le SITel depuis plus de six ans et qu'il était parfaitement connu de son employeur.

A l'appui de cette critique, le recourant n'invoque la violation d'aucune norme de droit cantonal et a fortiori il n'en démontre pas l'application arbitraire. Il est dès lors douteux que cette critique, telle qu'elle est formulée, remplisse les exigences de motivation découlant de l'art. 106 al. 2 LTF. Quoiqu'il en soit, l'instauration d'une nouvelle période d'essai n'apparaît pas arbitraire en l'espèce. En effet, la cour cantonale a constaté, sans que cela ne soit contesté par le recourant, que le contrat portait sur une nouvelle fonction avec un nouveau cahier des charges; dans ces circonstances, il n'est pas insoutenable de prévoir une nouvelle période d'essai. Le recourant méconnaît que la finalité du temps d'essai porte tant sur la personnalité du collaborateur que sur son adéquation avec une certaine fonction. Cela justifie de reconnaître une grande liberté d'appréciation à l'autorité dans l'instauration d'un temps d'essai (cf. arrêt 8C_310/2017 du 14 mai 2018 consid. 6.3).

De plus, le recourant a accepté l'instauration d'une nouvelle période d'essai. Il ressort en effet des constatations de l'instance précédente - qui ne peuvent être taxées d'arbitraires - que le recourant a été informé, par courriel de la cheffe de section du 6 juillet 2021, de ses conditions d'engagement futures pour la place d'"ICT System Controller", et notamment du fait qu'une période probatoire lui serait imposée. Le recourant a par ailleurs ratifié, sans le contester, le contrat du 26 août 2021, prévoyant expressément une période probatoire de douze mois. La cour cantonale peut par ailleurs être suivie lorsqu'elle considère qu'il était pour le moins téméraire de la part du recourant de soutenir, près de dix-huit mois après son engagement, qu'il n'aurait pas dû être soumis à une période d'essai. La critique doit être rejetée, pour autant qu'elle soit recevable.

3.3. Le recourant conteste ensuite l'application du droit transitoire, soit l'art. 134 LPers, par la cour cantonale. Il soutient que cette disposition, introduite en 2003, ne serait pas applicable en l'espèce. Premièrement, elle datait de plus de 20 ans et, selon lui, le législateur n'aurait pas voulu appliquer cette disposition aux nouvelles modifications entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Deuxièmement, le passage de l'ancien au nouveau statut en 2003 voyait alors l'introduction d'une période d'essai uniforme d'une année, "en modification de la période d'essai variable et (en principe) plus courte en vigueur jusqu'alors"; il s'agissait alors de protéger le collaborateur qui s'était vu engager avec un temps d'essai plus court. Selon le recourant, faute de dispositions transitoires prévues lors de cette nouvelle modification législative entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, il conviendrait d'appliquer les principes généraux en matière de rétroactivité, évoquant alors "une rétroactivité improprement dite".

3.3.1. La cour cantonale a exposé que si les modifications de la LPers de 2022, et notamment la réduction de la période d'essai d'un an à six mois, n'avaient pas prévu de nouvelle disposition transitoire explicite, l'art. 134 al. 1 LPers s'avérait toutefois - ne serait-ce qu'en raison de son libellé clair et général - également pertinent au regard de la nouvelle législation. Ainsi, la réduction légale de la période d'essai à six mois au 1^{er} janvier 2022 prévue par l'art. 31 al. 1 LPers ne déployait aucun effet pour les collaborateurs engagés avant cette modification (cf. arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois 601 2022 66/67 du 5 novembre 2022 consid. 5.4). La cour cantonale a ajouté qu'en revanche l'art. 134 al. 2 LPers - déjà en raison de son libellé qui se rapportait à l'introduction d'une période d'essai d'une année - ne s'avérait pas pertinent en l'espèce s'agissant de la réduction de la période probatoire d'une année à six mois au 1^{er} janvier 2022. Selon la cour cantonale, il convenait de se référer en ce qui concernait la durée de la période d'essai à la règle de base claire de l'art. 134 al. 1 LPers, selon laquelle l'ancien droit en vigueur lors de la conclusion du contrat est applicable jusqu'à l'expiration de la période d'essai fixée dans la décision d'engagement ou dans le contrat d'engagement (cf. arrêt TC FR 601 2022 66/67 du 5 novembre 2022 consid. 5.3 et les références citées). Cette appréciation, fondée sur une jurisprudence cantonale que le recourant ne critique pas, apparaît exempte d'arbitraire. Il n'est en effet pas insoutenable de se référer à la disposition claire de l'art. 134 al. 1 LPers, qui n'a pas été abrogée lors de la révision partielle de la LPers et qui est donc toujours en vigueur. Le recourant a d'ailleurs accepté expressément une période probatoire d'une année lorsqu'il a signé son contrat d'engagement en août 2021.

3.3.2. La cour cantonale a ensuite considéré que, du moment qu'une période probatoire convenue sous l'ancien droit restait soumise au régime de celui-ci, il devait en aller de même s'agissant de l'éventuelle prolongation qui s'en suivait, quand bien même cette dernière était prononcée alors que le nouveau droit, non applicable, était en vigueur. Ceci allait, selon la cour cantonale, dans le droit sens de l'arrêt 601 2022 66/67 rendu le 5 novembre 2022 précité. En partant du postulat que dite prolongation n'était qu'une modification subséquente du contrat de base initial, il paraissait logique, pour la cour cantonale, que la prolongation de la période probatoire qui en découle soit traitée sous le même (ancien) régime, soit au regard de l'art. 32 aLPers, en particulier ses al. 2 et 3. Le recourant conteste cette appréciation. Il se contente cependant d'affirmer que la prolongation du temps d'essai sous l'empire de la nouvelle loi "va complètement à l'encontre de la volonté du législateur et des principes généraux énoncés de rétroactivité". Il faudrait selon le recourant appliquer le nouveau droit et non pas l'ancien. Le recourant n'indique toutefois pas expressément quelle disposition du nouveau droit il faudrait alors appliquer, ni a fortiori sa teneur. Dans son mémoire de recours, hormis la référence à l'art. 134 LPers (droit transitoire), le recourant n'invoque la violation d'aucune disposition de droit cantonal, et encore moins une violation arbitraire de celui-ci. Il n'expose en particulier pas quelle disposition de la LPers, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022, empêcherait une prolongation de six mois de son temps d'essai. Sa critique, qui ne satisfait pas aux exigences de motivation accrues découlant de l'art. 106 al. 2 LTF, est à nouveau irrecevable. Cela étant, la position de la cour cantonale repose sur une motivation compréhensible qui se réfère à de la jurisprudence cantonale et le recourant échoue à en démontrer le caractère insoutenable. Il sied en particulier de relever que l'art. 31 al. 4 LPers, dont la teneur ressort de l'arrêt cantonal, permet une prolongation de la période probatoire pour six mois au plus. Or, la prolongation prononcée le 11 juillet 2022 l'a été pour une durée de six mois.

4.

Enfin, dans un ultime grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

4.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comporte plusieurs aspects, dont 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 et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (**ATF 145 I 167** consid. 4.1 et les arrêts cités). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'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, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (**ATF 145 I 167** consid. 4.1; **140 I 285** consid. 6.3.1). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; **ATF 146 III 73** consid. 5.2.2; **144 II 427** consid. 3.1.3; **138 III 374** consid. 4.3.2).

4.2. Le recourant se plaint du fait que la cour cantonale n'aurait pas donné suite aux mesures d'instruction qu'il avait requises. Il avait en particulier requis l'interrogatoire des parties ou de témoins sur des faits importants, "comme notamment le processus d'engagement du recourant à un autre poste que celui dont on lui avait parlé". Telle qu'elle est formulée la critique du recourant apparaît largement appellatoire. En effet, le recourant ne cherche pas à démontrer le caractère arbitraire de l'appréciation de la cour cantonale qui a considéré que l'interrogatoire des parties, d'autres témoins ou encore la production du rapport médical du Dr B. _____ demandés par le recourant n'étaient pas de nature à modifier son opinion. Le grief du recourant ne répond pas aux exigences de motivation précitées et est dès lors irrecevable (cf. **ATF 142 III 364** consid. 2.4).

Au demeurant, les preuves requises par le recourant ne seraient pas pertinentes. Comme relevé ci-dessus, il n'était en particulier pas décisif que le recourant eût été précédemment entendu pour un autre poste puisqu'il savait, lorsqu'il a démissionné, que le poste qui lui était proposé était celui d'ICT System

Controller" (cf. consid. 3.2). Quant au rapport médical du Dr B. _____ du 21 septembre 2023, le recourant n'explique pas - et on ne voit pas - en quoi cet élément serait déterminant pour les questions litigieuses traitées ci-dessus, le recourant ne faisant en particulier pas valoir le grief de licenciement abusif (cf. art. 46 LPers).

Enfin, le recourant critique le fait que les observations de la DFIN du 25 avril 2023 lui ont été envoyées sans le bordereau, invoquant sur ce point une violation de son droit d'être entendu. Le recourant perd toutefois de vue qu'il a eu accès au dossier de la cause en date du 27 novembre 2023, de sorte que son grief tombe d'emblée à faux.

5.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, dans la faible mesure de sa recevabilité. Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, à la Direction des finances du canton de Fribourg et au Tribunal cantonal de l'État de Fribourg, le Cour administrative.

Lausanne, le 18 avril 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Arn