



8C_485/2022

Arrêt du 24 mars 2023

I^{ve} Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Wirthlin, Président, Viscione et Abrecht.

Greffière : Mme Elmiger-Necipoglu.

Participants à la procédure

A. _____,
représenté par Me Michel Ducrot, avocat,
recourant,

contre

Conseil d'Etat du canton du Valais,
place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais du 13 juin 2022 (A1 21 95 / A1 21 126 / A1 21 174).

Faits :

A.

A.a. A. _____ a été engagé le 1er avril 2012 pour une durée indéterminée auprès du Service de protection des travailleurs et des relations du travail de l'Etat du Valais (ci-après: SPT) en qualité d'inspecteur de l'emploi à un taux d'activité de 100 %. Dès le 1er mars 2016, il a été promu au poste de juriste à 50 % auprès du SPT, par décision de nomination du Conseil d'Etat du 8 mars 2016. Ce poste était complété par son activité d'inspecteur de l'emploi, respectivement d'inspecteur de l'aide sociale (pour la section de l'Inspection cantonale de l'emploi et de l'aide sociale, ICEAS) depuis le 1er juillet 2016, qu'il conservait en parallèle à hauteur de 50 %.

A.b. Le 7 mars 2019, B. _____, chef de service 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 adressé à A. _____, B. _____ a résumé l'entretien et a notamment rappelé à l'intéressé son obligation de fidélité et de loyauté envers son employeur.

Un audit du SPT a été réalisé en 2020. Les résultats ont été présentés aux collaborateurs en juin de la même année et ont conduit à une réorganisation du service.

A.c. Le 16 juin 2020, à la suite d'une rencontre entre les intéressés, 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 ses supérieures directes, à savoir E. _____ et C. _____, 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 à l'encontre de A. _____.

cet avertissement, A. _____ a formé le 15 octobre 2020 un recours auprès du Conseil d'Etat, qui l'a rejeté par décision du 17 mars 2021. Le 7 mai 2021, le prénommé a interjeté un recours auprès de la Cour de droit public du tribunal cantonal du Valais (ci-après: la cour cantonale) contre cette décision (cause A1 21 95).

A.d. Parallèlement à cette procédure, A. _____ a contesté un rapport d'évaluation de ses performances de l'année 2020, en déposant auprès de la cheffe du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture (DSSC) une demande de réexamen. Dans ce cadre, un groupe de travail a été constitué et a auditionné A. _____ et ses supérieurs. Par décision du 30 avril 2021, la cheffe de département du DSSC a rejeté la demande de réexamen déposée par A. _____ et a confirmé les appréciations pour l'année 2020 et les objectifs fixés à l'employé pour l'année 2021. Contre cette décision, A. _____ a formé un recours auprès de la cour cantonale (cause A1 21 126).

A.e. 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. Il a conclu 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. Contre cette décision, A. _____ a interjeté un recours devant la cour cantonale (cause A1 21 174).

B.

Par arrêt du 3 juin 2022, la cour cantonale a joint les trois causes (A1 21 95; A1 21; 126 et A1 21 174) et a rejeté les trois recours, dans la mesure de leur recevabilité.

C.

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

L'intimé conclut à l'irrecevabilité respectivement au rejet du recours. Le recourant a répliqué.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public. Dans la mesure où la contestation porte sur une décision de résiliation des rapports de service, il s'agit d'une contestation pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF ne s'applique pas (arrêts 8C_381/2021 du 17 décembre 2021 consid. 1.1; 8C_192/2021 du 8 septembre 2021 consid. 1.1). En outre, la valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 let. a et al. 2 et art. 85 al. 1 let. b LTF). Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes requises, le recours est recevable au regard des art. 42, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.

2.1. 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. (**ATF 143 IV 241** consid. 2.3.1; sur la notion d'arbitraire, cf. **ATF 147 IV 73** consid. 4.1.2) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte (**ATF 145 V 188** consid. 2).

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 exception, la violation du droit cantonal ou communal ne peut pas être invoquée en tant que telle devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF). Il est cependant possible de faire valoir que son application viole le droit fédéral, en particulier la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels (**ATF 145 I 108** consid. 4.4.1; **142 III 153** consid. 2.5). Le Tribunal fédéral n'examine la violation de droits fondamentaux que si ce moyen est invoqué et motivé par le recourant de manière précise (art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de manière claire et détaillée (**ATF 146 I 62** consid. 3). Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale ou communale 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).

3.

3.1. L'art. 58 de la loi du 19 novembre 2010 sur le personnel de l'Etat du Valais (LcPers; RS/VS 172.2) dispose à son al. 1 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 l'al. 2 de cette disposition, 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 fixées dans la loi ou dans la décision d'engagement.

3.2. En l'espèce, 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. Elle a d'abord relevé que le dossier faisait ressortir un conflit de longue durée existant entre le recourant et ses supérieurs hiérarchiques dans sa fonction d'inspecteur, soit E. _____, C. _____ et B. _____. De nombreuses pièces démontraient l'opposition constante dont avait fait montre l'employé envers sa hiérarchie. Les consignes données étaient très régulièrement discutées et critiquées, de même que les corrections effectuées sur les rapports rendus par le recourant. L'organisation même du service avait fait l'objet de diverses remarques de ce dernier, notamment quant à la nécessité de faire valider par ses supérieures les différentes étapes des enquêtes en cours ou les questions qui seraient soumises aux personnes auditionnées. Les premiers juges ont relevé que s'il était évident que l'employé était en droit de s'exprimer sur les dysfonctionnements qu'il croyait déceler dans le service, il ne lui appartenait pas de remettre continuellement en question les réponses qui étaient fournies à ce sujet. Ils ont retenu que par son attitude constante, le recourant avait violé son devoir de diligence et de fidélité envers l'employeur, n'avait pas fait preuve de collaboration et n'avait pas agi dans les intérêts de l'Etat; il n'avait respecté les instructions de ses supérieures qu'après de nombreuses protestations et remarques, compliquant ainsi le travail de ces dernières. L'attitude du recourant était intentionnelle, les rappels à l'ordre oraux et par courriel, de même que la mise en garde informelle du 14 mars 2019, étant restés sans effets. La cour cantonale en a conclu que c'était à bon droit que B. _____ avait prononcé un avertissement. Les juges cantonaux ont ensuite constaté que malgré l'avertissement prononcé le 10 septembre 2020, qui énonçait clairement que le rapport de confiance était sérieusement atteint, le recourant avait maintenu ses habitudes d'envoi de courriels dans lesquels il persistait à critiquer l'organisation du service, ainsi que ses conditions de travail, montrant par ce biais qu'il discutait systématiquement les instructions de sa hiérarchie. Le recourant avait continué cette pratique après la date de l'avertissement, ce qui ressortait des pièces du dossier, notamment des courriels du 21 octobre 2020 et des 8, 9, 12, 23, 25 et 30 mars 2021, des remarques inappropriées lors d'une séance de travail le 26 avril 2021 ainsi que d'un échange de courriels des 27, 28, 29 avril 2021.

3.3. Le recourant se plaint d'un établissement arbitraire des faits en faisant valoir que les juges cantonaux se seraient fondés uniquement sur les accusations émanant de sa supérieure hiérarchique et rapportées dans un courrier électronique du 26 avril 2021, 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.

3.4. Selon les constatations de la cour cantonale, en ce qui concerne la période postérieure à l'avertissement informel du 1er avril 2019, les relations entre le recourant et ses supérieures, E. _____ et C. _____, "ne se sont pas améliorées" entre 2019 et juin 2020. Toutefois, on peine à saisir le comportement du recourant qui a finalement motivé son licenciement prononcé le 16 juin 2021. En effet, la cour cantonale se borne 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'envoi 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". On cherche toutefois vainement le contenu concret des propos inappropriés qu'aurait tenus le recourant, dès lors que la cour cantonale se limite pour le surplus 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. Or une telle manière de procéder n'est pas admissible (cf. arrêt 8C_705/2019 du 25 août 2020 consid. 5.2.2). Pour ce motif déjà, le renvoi à l'instance précédente afin que celle-ci établisse les faits pertinents s'impose.

4.

4.1. Dans un grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) en raison du refus de la juridiction cantonale de donner suite à sa requête d'entendre ses responsables hiérarchiques, alors même que le chef du DSSC et le Conseil d'Etat avaient formulé cette même réquisition de preuve. Par ailleurs, il fait grief à la cour cantonale d'avoir motivé sa décision de renoncer à l'audition de témoins en indiquant que les parties concernées avaient été entendues dans le cadre du groupe de travail chargé d'examiner la demande de reconsidération qu'il avait déposée à l'encontre de ses qualifications de l'année 2020, quand bien même aucun procès-verbal n'avait été établi.

4.2. 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, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de 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 à rendre (**ATF 148 II 73** consid. 7.3.1; **145 I 167** consid. 4.1 et les arrêts cités). 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 pas l'amener à modifier son opinion (**ATF 145 I 167** consid. 4.1; **144 II 427** consid. 3.1.3; **141 I 60** consid. 3.3).

4.3. En l'espèce, 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. Elle a indiqué que les parties avaient eu tout le loisir de s'exprimer par écrit dans les différentes procédures, tant devant le Conseil d'Etat que devant elle, ce qu'elles avaient fait à de nombreuses reprises. De plus, les dossiers déposés par le Conseil d'Etat et par le DSSC se composaient de deux classeurs fédéraux et d'un dossier supplémentaire, en sus des dossiers de la cour cantonale, ce qui était largement suffisant pour établir les faits de la cause. La cour cantonale a ajouté que 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 ses qualifications 2020, ce qui rendait inutile la mise en oeuvre des auditions réclamées.

4.4. Avec le recourant, il faut admettre que le volume d'un dossier ou le nombre de pages qu'il contient n'est en soi pas pertinent pour savoir si les faits ont été suffisamment établis par l'autorité cantonale ou le cas échéant par le juge. En l'occurrence, et en dépit des considérants précités de l'arrêt attaqué (cf. consid. 4.3 supra), les premiers juges semblent eux-mêmes avoir considéré - du moins dans un premier temps - que le dossier n'était pas complet au vu du courrier qu'ils ont adressé le 21 avril 2022 au DSSC, lui impartissant un délai pour transmettre les documents manquants, notamment les procès-verbaux de toutes les auditions conduites le 13 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. Or on ne saurait admettre qu'une décision rédigée sous la plume de 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, il appert que les faits ne pouvaient pas être établis autrement qu'en ordonnant l'audition des témoins, telle que requise par les parties. Cette manière de procéder apparaît par ailleurs conforme au droit cantonal applicable, comme le relève à juste titre le recourant (cf. art. 18a de la loi sur la procédure et juridiction administratives du 6 octobre 1976 [RS/VS 172.6]).

5.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être partiellement admis, l'arrêt attaqué annulé et la cause renvoyée à l'autorité précédente pour qu'elle complète l'instruction et statue à nouveau.

6.

L'intimé, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF) et versera au recourant une indemnité de dépens (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis. L'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 13 juin 2022 est annulé et la cause est renvoyée à cette autorité pour nouvelle décision. Le recours est rejeté pour le surplus.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de l'intimé.

3.

L'intimé versera au recourant la somme de 2'800 fr. à titre de dépens pour la procédure devant le Tribunal fédéral.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, et au Département de la santé, des affaires sociales et de la culture du canton du Valais.

Lucerne, le 24 mars 2023

Au nom de la IV^e Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Wirthlin

La Greffière : Elmiger-Necipoglu