Tribunale federale
Tribunal federal

2P.167/2003/RED/elo
{T 0/2}

Arrêt du 3 novembre 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Merkli et Berthoud, Juge suppléant.
Greffière: Mme Revey.

Parties
X._____, recourante,
représentée par Me Stefano Fabbro, avocat.

contre

Lieutenant de Préfet du district de B._____,
Conseil communal de A._____,
Tribunal administratif du canton de Fribourg, Ière Cour administrative, route André-Piller 21, case postale, 1762 Givisiez.

Objet
art. 9 Cst. (renvoi pour de justes motifs; altération grave des rapports de confiance),

recours de droit public contre la décision du Tribunal administratif du canton de Fribourg, Ière Cour administrative, du 8 mai 2003.

Faits:
A.
X._____, née en 1944, est entrée le 1er juillet 1993 au service de la commune de A._____, en qualité de traductrice à mi-temps.

Lors de l'entretien d'évaluation du 6 décembre 1999, le comportement et la collaboration de l'intéressée ont été jugés insuffisants. Le 14 janvier 2000, le Conseil communal de A._____ (ci-après: le Conseil communal) a informé X._____ avoir ouvert une procédure de renvoi à son encontre et avoir chargé la Tutrice générale d'une enquête administrative.

A l'issue de son rapport d'enquête du 8 novembre 2000, la Tutrice générale a proposé au Conseil communal de notifier à X._____ un avertissement écrit assorti d'un délai de trois mois pour répondre aux exigences suivantes : fournir les répertoires des travaux de traduction (soit une liste mensuelle des heures dévolues à chaque tâche de traduction et la planification desdites tâches) selon les directives de sa cheffe, respecter l'horaire et timbrer selon les codes prescrits, collaborer avec efficacité à la bonne marche du service en respectant les règles de bienséance et de cordialité, éviter toute remarque inopportune et toute ingérence dans la vie privée des collègues. Ce document a été transmis à l'intéressée, qui s'est exprimée à son propos.

Par lettre du 7 février 2001, la secrétaire communale a informé l'enquêtrice que le comportement de X._____ était "tout à fait insupportable" depuis le 3 janvier 2001 et que les répertoires requis ne lui avaient toujours pas été remis. Elle n'avait reçu qu'un brouillon pour janvier 2001, X._____ arguant à ce propos avoir été occupée par des travaux de traduction urgents et ne pas disposer des feuilles nécessaires à cet effet. Enfin, la

secrétaire communale signalait que X._____ se permettait auprès des secrétaires du Syndic des commentaires désobligeants et méprisants sur le contenu des textes donnés à traduction.

Au terme d'un rapport complémentaire du 8 mai 2001, la Tutrice générale a proposé la résiliation des rapports de service en raison d'une rupture irrémédiable des rapports de confiance et pour prendre en considération les impératifs liés au bon fonctionnement du service. Elle relevait que X._____ n'avait que partiellement tenu compte des conclusions du premier rapport, dont elle n'avait apparemment pas compris l'importance; malgré le temps écoulé, elle n'avait pas été en mesure de recréer la confiance au sein de l'équipe administrative.
B.
Statuant le 17 juillet 2001, le Conseil communal a résilié les rapports de service de X._____ avec effet dans un délai de trois mois dès communication de la décision, en lui enjoignant de quitter immédiatement son poste.
Par prononcé du 28 février 2002, le Lieutenant de Préfet du district de B._____ (ci-après: le Lieutenant de Préfet) a rejeté le pourvoi formé par X._____ contre la décision du Conseil communal.

Par arrêt du 8 mai 2003, le Tribunal administratif a de même rejeté le recours déposé par X._____ contre le prononcé du Lieutenant de Préfet. Il a retenu en substance que X._____ avait, par son attitude et son comportement dans son travail, irrémédiablement rompu les liens de confiance envers son employeur au point d'exclure la continuation des rapports de service.
C.
Agissant le 13 juin 2003 par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu le 8 mai 2003 par le Tribunal administratif. Elle se plaint d'arbitraire (art. 9 Cst.) dans l'appréciation des preuves et la constatation des faits, ainsi que dans l'interprétation et l'application des art. 18 à 20 du règlement du 10 mars 1998 du personnel de la commune de A._____ (ci-après: RP).

Le Conseil communal présente ses observations et conclut au rejet du recours. Le Lieutenant de Préfet renonce à se déterminer et renvoie à sa décision. Le Tribunal administratif propose le rejet du recours en se rapportant à l'arrêt attaqué.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 173 consid. 1, 185 consid. 1, 302 consid. 1; 129 II 225 consid. 1).
1.1 Selon la jurisprudence relative à l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels, actuels et juridiquement protégés. Le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général ou ne visant qu'à préserver des intérêts de fait est en revanche irrecevable (ATF 126 I 43 consid. 1a; cf. également ATF 126 I 81 consid. 3b). Un intérêt est juridiquement protégé lorsqu'il fait l'objet d'une règle de droit fédéral ou cantonal qui tend, au moins accessoirement, à sa protection, ou lorsqu'il découle directement d'une garantie constitutionnelle spécifique. La protection contre l'arbitraire inscrite à l'art. 9 Cst. - qui doit être respectée dans toute activité administrative de l'Etat - ne confère pas à elle seule la qualité pour agir au sens de l'art. 88 OJ (ATF 126 I 81; voir aussi ATF 126 II 377 consid. 4 et les références citées). La qualité de partie en procédure cantonale n'est pas davantage déterminante (ATF 126 I 43 consid. 1a; 123 I 279 consid. 3b). Enfin, il incombe au recourant d'alléguer les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir, lorsqu'ils ne ressortent pas de façon évidente de la décision attaquée ou du dossier (ATF 120 la 227 consid. 1; 115 lb 505 in fine p. 508).

S'agissant de la fonction publique, la jurisprudence considère que l'agent qui reçoit son congé n'a qualité pour former un recours de droit public que si le droit cantonal subordonne son licenciement à des conditions matérielles (ATF 126 I 33 consid. 1; 120 Ia 110 consid. 1a; 107 Ia 182 consid. 2; 105 Ia 271 consid. 2a).

Le jugement incriminé fonde le licenciement de la recourante sur l'art. 19 RP. Cette disposition (exposée dans sa teneur complète au consid. 3.1 infra) permet en substance au Conseil communal d'ordonner pour de justes motifs un renvoi avec effet immédiat. La législation communale soumet ainsi le licenciement de la recourante

à de justes motifs, soit à des conditions matérielles, de sorte que la recourante a qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ.
1.2 Formé dans le délai requis et les formes prescrites, le présent recours remplit les autres conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ, si bien que le Tribunal fédéral peut entrer en matière.
2.
La recourante se plaint d'arbitraire dans l'appréciation des preuves et la constatation des faits.

2.1 Selon la jurisprudence, l'arbitraire prohibé par l'art. 9 Cst. ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable; le Tribunal fédéral n'annulera la décision attaquée que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté, ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, encore faut-il que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 129 I 8 consid. 2.1 et les références citées: ATF 127 I 54 consid. 2b, 60 consid. 5a p. 70; 126 I 168 consid. 3a; 125 I 166 consid. 2a).

En particulier, lorsque le recourant s'en prend à l'appréciation des preuves et à l'établissement des faits, la décision n'est arbitraire que si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables (ATF 129 I 8 consid. 2.1).
2.2 La recourante reproche d'abord au Tribunal administratif de lui avoir imputé toute la responsabilité des tensions existant au sein de l'équipe de travail et d'avoir rejeté ses allégations de harcèlement psychologique. De son point de vue, la décision querellée est tombée dans l'arbitraire en retenant uniquement les avis négatifs provenant de proches collaboratrices, dont l'objectivité doit être mise en doute, à l'exclusion des opinions favorables émanant de personnes extérieures au service, pourtant de ce fait mieux en mesure d'apporter un regard neutre. De même, la recourante se plaint de ce que le Tribunal administratif a rejeté le témoignage de Y._____, qui confirmait les multiples pressions et hostilités subies de la part des secrétaires.

Le Tribunal administratif s'est fondé sur la majorité des témoignages, émanant des collaborateurs internes, pour retenir que la recourante connaissait des difficultés relationnelles au travail. Une telle appréciation échappe à l'arbitraire. En indiquant s'appuyer sur une majorité de déclarations défavorables à la recourante, le Tribunal administratif a implicitement admis qu'une minorité d'entre elles étaient positives. Privilégier un avis majoritaire n'est pour le moins pas manifestement insoutenable. Enfin, il n'est pas davantage critiquable d'accorder plus de poids aux dires des collaborateurs internes qu'à ceux des personnes externes, dès lors que les premiers sont au contact quotidien de la recourante, soit aptes à fournir des éléments d'appréciation directement utiles, alors que les secondes ne la côtoient qu'occasionnellement.

S'agissant de l'allégation de harcèlement psychologique, le Tribunal administratif pouvait sans arbitraire écarter le témoignage - isolé - de Y._____. Du reste, s'il a rejeté ce grief, il l'a soigneusement traité et a reconnu que la position de la recourante au sein de son service n'avait pas toujours été facile.
2.3 La recourante conteste ensuite qu'on puisse lui reprocher de ne pas avoir tenu compte des mises en garde reçues. Aucun avertissement formel assorti d'un délai d'épreuve ne lui a été signifié; la simple proposition figurant dans le rapport d'enquête du 8 novembre 2000 ne la liait pas, d'autant moins qu'elle avait réfuté les critiques qu'il formulait. De son point de vue, elle avait de toute façon accompli les efforts nécessaires, en particulier en produisant des répertoires formellement corrects en février et mars 2001, ce que l'arrêt attaqué n'indique pas.

Certes, la recourante n'a reçu aucun avertissement formel. Toutefois, le rapport d'enquête constituait de fait une mise en garde qu'elle devait prendre en considération. De plus, la recourante faillit à démontrer que le Tribunal administratif aurait arbitrairement méconnu les prétendus efforts accomplis. Notamment, si le jugement incriminé ne mentionne pas expressément l'existence de répertoires pour février et mars 2001, il indique que l'intéressée a fourni des documents relatifs à deux mois (arrêt attaqué consid. 3c p. 11); au demeurant, la

recourante ne conteste pas avoir d'abord produit un brouillon.
2.4 Les griefs fondés sur l'arbitraire dans l'appréciation des preuves et la constatation des faits doivent dès lors être écartés.
3.
En second lieu, la recourante se plaint d'une interprétation et d'une application arbitraires des art. 18 et 19 al. 1 (consid. 3.2), 19 al. 2 (consid. 3.3) et 20 (consid. 3.4) RP.
3.1 La résiliation des rapports de service et le renvoi des collaborateurs de la commune de A._____ sont régis par les art. 18 à 20 RP, dont la teneur est la suivante :
"Art. 18 Résiliation par l'employeur pour des motifs liés aux aptitudes ou au comportement
1 Lorsque le collaborateur ou la collaboratrice ne répond pas ou plus aux exigences de la fonction pour des motifs liés à ses aptitudes ou à son comportement, le Conseil communal peut résilier les rapports de service trois mois d'avance pour la fin d'un mois.
2 Lorsque la résiliation est motivée par le comportement du collaborateur ou de la collaboratrice, elle doit être précédée d'un avertissement écrit ayant donné la possibilité au collaborateur ou à la collaboratrice de s'amender.
3 [...]
Art. 19 Renvoi pour de justes motifs
1 En cas de manquements graves ou répétés aux devoirs de service, pour d'autres raisons graves, ou pour d'autres motifs entraînant notamment une rupture du lien de confiance et qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent plus la continuation des rapports de service, le Conseil communal peut ordonner le renvoi du collaborateur ou de la collaboratrice avec effet immédiat.
2 Lorsque les circonstances le permettent, le renvoi est précédé d'un avertissement écrit au sens de l'art. 18 al. 2.
3 [...]
Art. 20 Dispositions subsidiaires
Pour autant que la mesure apparaisse opportune au vu des faits pris en compte, le Conseil communal peut ordonner des mesures moins rigoureuses que celles prévues aux art. 18 et 19, telles que le déplacement dans un autre poste ou la mise à la retraite au sens de l'art. 17. Ces mesures peuvent être cumulées. Le déplacement ne peut avoir lieu que dans la mesure où un poste est disponible au sein de l'administration communale."
3.2 De l'avis de la recourante, le renvoi avec effet immédiat au sens de l'art. 19 al. 1 RP suppose, à l'instar de l'art. 337 CO régissant la résiliation immédiate du contrat de travail, l'existence de manquements graves empêchant toute continuation des rapports de service. Or, de telles fautes ne peuvent lui être imputées, puisque la qualité de ses travaux de traduction, ainsi que sa disponibilité, sont au contraire reconnues. Quant aux reproches portant sur l'établissement des répertoires de travaux de traduction et sur le respect des directives de timbrage, ils ne sauraient être qualifiés de graves. Seuls les problèmes relationnels pourraient entrer en considération, mais ils seraient tout au plus propres à justifier l'application de l'art. 18 RP, à l'exclusion de l'art. 19 RP. Enfin, le Tribunal administratif devait tenir compte de la décision du Conseil communal, qui repose sur l'art. 18 RP.
3.2.1 Le Tribunal administratif n'a pas fondé le renvoi de la recourante sur son inaptitude professionnelle, mais sur son comportement répréhensible envers ses collègues et supérieurs - tel qu'il ressort notamment de sa manière d'exécuter les tâches demandées -, ainsi que sur la rupture irrémédiable du lien de confiance qui s'en est suivi.

Selon sa lettre, l'art. 19 al. 1 RP s'applique non seulement en cas de manquements aux devoirs de service, mais aussi pour "d'autres motifs entraînant notamment une rupture du lien de confiance et qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent plus la continuation des rapports de service". De tels "autres motifs" peuvent être constitués par des problèmes relationnels, de sorte que ceux-ci sont à eux seuls susceptibles, contrairement à l'avis de la recourante, de justifier suivant leur gravité un licenciement au sens de l'art. 19 al. 1 RP. Par ailleurs, le Tribunal administratif n'a pas méconnu la décision du Conseil communal, car celui-ci ne s'est pas limité à l'art. 18 RP, mais a expressément indiqué que la rupture désormais totale du lien de confiance permettait d'appliquer l'art. 19 RP sans qu'un avertissement quelconque ne soit nécessaire. Quant à savoir si l'art. 19 al. 1 RP exige impérativement une faute de l'agent, cette question souffre de demeurer indécise dès lors que l'on peut considérer sans arbitraire que tel est de toute façon le cas en l'espèce (cf. consid. 3.2.2 infra).
3.2.2 Selon les faits retenus par l'arrêt attaqué, la recourante s'est attiré l'hostilité de ses collègues et de ses

supérieurs en raison d'un comportement de confrontation, d'une attitude agressive et polémique et d'un ton parfois irrévérencieux dans son mode de communication. Ses agissements ont instauré un climat de tension, ce qui a réduit au strict minimum sa collaboration avec ses collègues. Les mises en garde, en particulier le premier rapport d'enquête du 8 novembre 2000, n'ont pas conduit la recourante à améliorer son attitude de façon significative et notable. S'agissant notamment des répertoires de travaux de traduction, elle ne les a déposés que pour deux mois, en dépit de plusieurs rappels et après avoir fourni un simple brouillon manuscrit. De manière plus générale, elle s'est contentée de répliquer aux reproches formulés en imputant la grande part des difficultés aux autres collaborateurs ou en fournissant une explication propre sans jamais se remettre en question.

Dans ces circonstances, le Tribunal administratif pouvait considérer sans arbitraire que l'attitude fautive de la recourante entraînait une rupture du lien de confiance excluant la continuation des rapports de service, de sorte qu'il se justifiait de prononcer une résiliation immédiate au sens de l'art. 19 al. 1 RP. Est particulièrement déterminant à cet égard le comportement de la recourante après le premier rapport d'enquête. Bien qu'il se soit borné à formuler des propositions, ce document révélait clairement à l'intéressée les critiques émises à son sujet et les efforts attendus d'elle à l'avenir. La recourante ne pouvait ainsi ignorer qu'elle devait s'améliorer, mais ne s'est nullement amendée. En ce sens, le fait de s'être volontairement contentée d'adresser un simple brouillon de répertoire, alors que cette exigence figurait expressément dans le rapport d'enquête, constitue non seulement un manquement aux devoirs de service, mais est révélateur d'un état d'esprit frondeur. Cet épisode n'aurait assurément pas justifié à lui seul un renvoi pour justes motifs s'il n'avait confirmé une attitude générale de provocation et de réticence envers tout rapport de subordination et s'il ne s'ajoutait, dans la même ligne, aux difficultés
de relations avec les collègues. Le Tribunal administratif pouvait ainsi considérer que le comportement nuisible de la recourante, persistant en dépit des mises en garde reçues, a empêché tout rétablissement d'un rapport de confiance suffisant et légitimé l'employeur à licencier l'intéressée avec effet immédiat pour restaurer la bonne marche du service.
3.3 La recourante fait valoir également que le renvoi immédiat au sens de l'art. 19 RP suppose la notification préalable d'un avertissement écrit en vertu de l'alinéa 2 de cette disposition.

L'art. 19 al. 2 RP n'exige pas la communication d'un avertissement écrit dans tous les cas, mais uniquement « lorsque les circonstances le permettent ». En l'espèce, le Tribunal administratif pouvait confirmer sans arbitraire l'absence de telles circonstances, dès lors que, comme le relève la décision du Conseil communal à ce propos, les mises en garde antérieures n'avaient pas empêché la rupture - désormais totale - du lien de confiance.
3.4 La recourante soutient enfin que, dans la mesure où elles souhaitaient atténuer les rigueurs d'un renvoi immédiat, les autorités intimées ne pouvaient opter pour l'octroi d'un délai de trois mois, mais devaient lui allouer l'une des mesures prévues par l'art. 20 RP, à savoir un déplacement dans un autre poste ou une mise à la retraite anticipée.

Le délai de trois mois a été accordé par le Conseil communal pour tenir compte de la qualité du travail fourni par l'intimée, ainsi que, sans doute, de la durée de son engagement (arrêt attaqué, consid. 6c p. 16). La recourante ne démontre pas en quoi le Tribunal administratif est tombé dans l'arbitraire en confirmant cet acte. Les deux mesures mentionnées à l'art. 20 RP ne sont qu'exemplatives, rien ne s'oppose à ce que l'autorité tempère un renvoi fondé sur l'art. 19 RP par un autre moyen. Conçu sous forme potestative ("Kann-Vorschrift"), l'art. 20 RP confère en outre à l'autorité un large pouvoir d'appréciation. Au demeurant, on ne discerne pas en quoi il se justifierait d'accorder à la recourante l'une ou l'autre des mesures précitées: le risque que la recourante pose les mêmes difficultés dans un autre poste n'est pas négligeable et, quant à une mise à la retraite anticipée, la recourante ne s'attache pas à démontrer en quoi elle en remplirait les conditions.
3.5 Il sied ainsi d'écarter également les moyens tirés d'une interprétation et d'une application arbitraires des art. 18 à 20 RP.
4.
Vu ce qui précède, le recours est mal fondé. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, au Lieutenant de Préfet du district de B._____, au Conseil communal de A._____ et au Tribunal administratif du canton de Fribourg, Ière Cour administrative.
Lausanne, le 3 novembre 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: