Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 176/2015

Arrêt du 9 février 2016

Ire Cour de droit social

Composition
MM. les Juges fédéraux Maillard, Président,
Ursprung et Frésard.
Greffière : Mme Fretz Perrin.

Participants à la procédure
A._____,
représentée par Me Jean-David Pelot, avocat,
recourante,

contre

B._____,
représenté par Me Daniel Jaccard, avocat,
intimé.

Objet
Droit de la fonction publique (résiliation; droit d'être entendu; motif fondé),

recours contre le jugement du Tribunal administratif fédéral, Cour I, du 28 janvier 2015.

Faits :

A.

A.a. A._____ a été engagée dès le 1 er janvier 2004 en qualité de rédactrice en ligne au sein de B._____. Elle était affectée au service C._____. Son taux d'activité, à l'origine de 25 %, a été augmenté à 50 % depuis le 1 er janvier 2005, puis rétabli à 25 % à partir du 1 er janvier 2006.
Le 27 avril 2012, le journal hebdomadaire satirique D._____ a publié sous le titre "xxx" un article signé E._____. Il apparaissait clairement que l'article se faisait l'écho de difficultés que A._____ affirmait rencontrer dans son travail. Les conditions de travail, notamment pour les rédacteurs francophones, étaient décrites comme étant "une vraie galère". Ils n'avaient plus droit à la remise par l'employeur d'un ordinateur portable. L'internet n'était plus fourni à domicile. Il était fait état d'une rédactrice francophone (en l'occurrence A._____) qui s'était vu refuser par son chef de service l'autorisation d'accomplir son travail durant six mois en France, ainsi que l'octroi d'un congé sabbatique.
L'employée a été convoquée à un entretien de service qui s'est déroulé le 18 juin 2012 en présence de F._____, chef de service, et de G._____, cheffe du service du personnel. Les objectifs fixés à l'intéressée lors de cet entretien lui ont été confirmés par lettre du 27 juin 2012.
Par lettre du 28 septembre 2012, A._____ a fait l'objet d'un avertissement de la part de ses supérieurs au motif qu'elle n'avait pas respecté les buts convenus lors de l'entretien du 18 juin 2012. Cette lettre faisait état

de retards dans le travail de l'intéressée, du refus de celle-ci de corriger les interventions reçues aux conditions demandées; il lui était rappelé que l'utilisation d'un ordinateur personnel portable, dont elle demandait la remise, n'était pas indispensable pour réaliser les travaux qui lui étaient confiés. L'employée s'est expliquée dans une lettre du 4 octobre 2012, se déclarant étonnée de l'avertissement reçu. Elle a contesté les griefs formulés à son endroit. Elle a réitéré sa demande de pouvoir à nouveau bénéficier d'un ordinateur avec une liaison internet afin d'avoir accès aux mêmes outils que ses collègues travaillant à U._____, ainsi que d'une adresse électronique professionnelle. Un entretien d'évaluation a eu lieu le 29 octobre 2012. Il a porté, principalement, sur le travail de l'employée et sur des questions liées à l'utilisation de l'informatique.

A.b. Le 26 avril 2013, l'hebdomadaire D._____ a publié sous la plume de H._____ un article intitulé "yyy" avec comme sous-titre: "zzz". Bien que le nom de A._____ n'y fût pas mentionné, cet article rapportait de manière reconnaissable ses plaintes liées à l'absence de moyens informatiques pour effectuer son travail (remise d'un ordinateur et accès internet). Il faisait en outre référence aux divers points discutés lors des entrevues des 18 juin et 29 octobre 2012.
Par lettre du 22 mai 2013, les supérieurs hiérarchiques de A._____ ont invité celle-ci à prendre position sur l'article en question. Celle-ci s'est déterminée par écriture du 21 juin 2013. Elle a admis avoir été contactée par la rédaction de l'hebdomadaire et avoir répondu aux questions qui lui étaient posées. Elle a déclaré avoir voulu attirer l'attention sur les injustices qu'elle affirmait subir dans son travail et mettre un terme aux "discriminations répétées" dont elle se disait victime depuis plusieurs années. Elle rappelait des difficultés auxquelles elle avait été confrontée du fait qu'elle avait été privée de l'usage d'un ordinateur professionnel. Elle se plaignait de n'avoir pas pu disposer d'un accès à sa messagerie professionnelle, ce qui avait ralenti considérablement le travail puisque les documents lui étaient envoyés par la poste et retournés par cette même voie. Elle contestait la compensation par sa prime de fidélité de ses heures négatives, lesquelles n'existaient selon elle que parce qu'on ne lui fournissait plus assez de travail. Elle prétendait que, n'ayant plus accès à "I._____" (système de gestion du temps de travail), ses heures de travail étaient enregistrées arbitrairement par une tierce personne, qui biffait systématiquement certaines heures. Elle rappelait que sa demande de travailler temporairement en France avait été refusée, de même que l'octroi du congé sabbatique qu'elle avait sollicité.
Par lettre du 4 juillet 2013, signée par F._____ et G._____, l'employeur lui a notifié un avertissement, tout en lui demandant de lui faire parvenir, jusqu'au 19 juillet 2013, une déclaration par laquelle elle se distançait du contenu de l'article incriminé, en particulier des attaques qui étaient formulées contre B._____ et certains de ses collaborateurs. A._____ a répondu le 18 juillet 2013. Elle s'est déclarée d'accord avec la demande de l'employeur, pour autant que ce dernier lui indique précisément les points sur lesquels il n'était pas d'accord avec le contenu de l'article. Le 20 septembre 2013, l'employeur lui a signifié qu'il envisageait de mettre fin aux rapports de service. Il a soumis à la collaboratrice une proposition de convention pour la cessation d'un commun accord de ces derniers. Il précisait que si cette proposition était refusée, il se verrait contraint de résilier le rapport de travail. L'employée avait la possibilité de se déterminer sur cette dernière éventualité jusqu'au 7 octobre 2013. Le 2 octobre 2013, M e Jean-David Pelot, avocat à Lausanne, a informé le Secrétaire général de B._____ qu'il avait été consulté par A._____. Il demandait à bénéficier d'une prolongation du délai qui avait
été imparti à sa cliente pour se déterminer. Par téléfax daté du lendemain, le Secrétaire général a refusé la prolongation demandée. Par l'intermédiaire de son avocat, A._____ s'est déterminée par écriture du 7 octobre 2013.
Par décision du 28 octobre 2013, l'employeur a licencié A._____ avec effet au 28 février 2014.

B.
A._____ a recouru contre cette décision en concluant, principalement, à sa réintégration et, subsidiairement, au versement d'une indemnité correspondant à six mois de salaire. Statuant le 28 janvier 2015, le Tribunal administratif fédéral a rejeté le recours.

C.
A._____ exerce un recours en matière de droit public dans lequel elle demande au Tribunal fédéral de dire que son licenciement est abusif. Subsidiairement, elle conclut au renvoi de la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision.

B._____ conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le jugement entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Dans la mesure où la contestation porte sur la résiliation de ces rapports, il s'agit d'une contestation de nature pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération (p. ex: arrêt 8C 702/2014 du 16 octobre 2015 consid. 1). La valeur litigieuse atteint par ailleurs le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF).

1.2. Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise par le Tribunal administratif fédéral, le recours respecte les exigences des art. 42, 86 al. 1 let. a, 90 et 100 al. 1 LTF. Le recours en matière de droit public est par conséquent recevable.

2.

2.1. La recourante se plaint tout d'abord d'une violation de son droit d'être entendue. Elle fait valoir que la lettre du 20 septembre 2013, par laquelle l'employeur lui a fait part de son intention de mettre fin aux rapports de travail et l'a invitée à se déterminer jusqu'au 7 octobre 2013, lui a été notifiée le 25 septembre 2013. Ce n'est que le 2 octobre suivant qu'elle a consulté un avocat, lequel a immédiatement requis une prolongation du délai. En refusant de la lui accorder, B._____ aurait violé son droit d'être entendue. Son avocat n'avait pas eu la possibilité de se déterminer dans un délai aussi court.

2.2. Le droit d'être entendu sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa situation juridique. Il comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Il s'agit de permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370). En matière de rapports de travail de droit public, l'employé doit connaître l'ensemble des faits qui lui sont reprochés et leurs conséquences probables (arrêts 8C 866/2010 du 12 mars 2012 consid. 4.1.2; 8C 158/2009 du 2 septembre 2009 consid. 5.2 non publié aux ATF 136 I 39). Il n'est par exemple pas admissible, sous l'angle du droit d'être entendu, de remettre à l'employé une décision de résiliation des rapports de service en se contentant de lui demander de
s'exprimer s'il le désire. Sauf cas d'urgence, le collaborateur doit pouvoir disposer de suffisamment de temps pour préparer ses objections. La doctrine admet qu'en l'absence de délai uniformisé, un délai de 8 à 10 jours est raisonnable (GABRIELLE STEFFEN, Le droit d'être entendu du collaborateur de la fonction publique: juste une question de procédure?, in RJN 2005, p. 51 ss, plus spécialement p. 64).

2.3. A réception de la lettre du 20 septembre 2013, la recourante disposait d'un délai de 12 jours. Un tel délai n'apparaît en soi pas si court qu'il ne permettait pas à un employé menacé de licenciement de présenter ses déterminations. Il est vrai cependant que, dans le cas particulier, la décision de résiliation énumère en détail divers incidents qui ont émaillé les rapports de service (problèmes liés à l'informatique, non-respect de consignes relatives au temps de travail, initiatives inappropriées de la collaboratrice, publication des articles dans l'hebdomadaire D._____, refus de travailler) qui méritaient une prise de position détaillée point par point. En outre, au moment de la réception de la lettre en question, l'intéressée n'était pas encore représentée par un avocat, lequel devait donc prendre connaissance de l'ensemble du dossier avant de rédiger ses déterminations. Dans de telles conditions, on peine à comprendre le refus de l'employeur - qui n'a invoqué aucune urgence - d'accorder à l'avocat un délai supplémentaire pour présenter ses observations. La question de savoir si un délai de 12 jours était suffisant au regard des circonstances peut toutefois demeurer indécise du moment que l'avocat

a pu prendre position
dans son écriture du 7 octobre 2013 - soit avant le prononcé de la décision de licenciement - sur les griefs formulés par l'employeur. On peut en outre admettre que cette écriture n'a pas été écartée d'entrée de cause par l'employeur, mais qu'il en a au contraire tenu compte dans son appréciation. Dans de telles circonstances, on peut considérer, avec les premiers juges, que le droit d'être entendue de la recourante a été garanti d'une manière suffisante.

3.

3.1. Selon l'art. 10 al. 3 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), l'employeur peut résilier un contrat de durée indéterminée en cas de motifs objectivement suffisants, notamment dans les cas suivants:
a. violation d'obligations légales ou contractuelles importantes;
b. manquements dans les prestations ou dans le comportement;
(...)

3.2. Les premiers juges considèrent que le comportement reproché à la recourante, en relation avec la publication des articles parus dans l'hebdomadaire D._____ constituait un motif suffisant de licenciement au regard de ces dispositions. Se référant au Message du Conseil fédéral concernant une modification de la loi sur le personnel de la Confédération du 31 août 2011 (FF 2011 6171), ils considèrent qu'un licenciement en vertu de la réglementation susmentionnée n'est en principe possible que si l'intéressé a fait l'objet d'un avertissement préalable lui permettant de modifier son comportement (Message, p. 6183). Aussi bien le Tribunal administratif fédéral a-t-il examiné si l'intéressée avait été valablement avertie avant son licenciement. Il relève, tout d'abord, que l'avertissement du 28 septembre 2012 ne fait pas mention de la publication du 27 avril 2012. Le contenu de celle-ci a certes été abordé lors de l'entretien du 18 juin 2012. Il n'y a toutefois pas eu d'avertissement écrit à la suite de cet entretien. A l'occasion de l'évaluation du 29 octobre 2012, des reproches ont été formulés par l'employeur en relation avec cette même publication. Ces reproches n'avaient cependant pas la valeur d'un avertissement formel. Il en
allait de même de la lettre de l'employeur du 4 juillet 2013, consécutive à la deuxième publication: les auteurs de cette lettre n'offraient pas à l'intéressée la possibilité de modifier sa conduite et donc d'atteindre le but recherché par l'avertissement requis.
Finalement, le Tribunal administratif fédéral a fait application, par analogie, de la jurisprudence relative à l'art. 337 CO, qui impose un avertissement préalable de l'employeur, lorsque le manquement imputable au travailleur n'est pas assez grave pour justifier un licenciement immédiat sans avertissement. L'avertissement n'est cependant pas nécessaire lorsqu'il résulte de l'attitude de l'autre partie qu'une telle démarche serait inutile (cf. p. ex. arrêt 4A 167/2009 du 10 juin 2009 consid. 3 in fine). L'autorité précédente retient que cette dernière éventualité est réalisée, du moment que l'intéressée a persisté dans son attitude en particulier en refusant de prendre ses distances par rapport au contenu des publications en cause, alors que l'employeur était prêt à lui accorder une nouvelle chance.

3.3. La recourante invoque une mauvaise appréciation des faits par l'autorité précédente. Elle soutient que celle-ci, en confirmant son licenciement, a tiré une conclusion "complètement incohérente tant par rapport aux faits relatés qu'au raisonnement juridique construit (...) dans l'arrêt contesté". Elle lui reproche des contradictions dans son raisonnement.

3.4. Ce faisant, la recourante se contente de discuter la motivation du Tribunal administratif fédéral et d'y opposer sa propre opinion. Elle n'allègue ni ne démontre que l'arrêt attaqué serait contraire au droit s'agissant de la reconnaissance d'un motif justifié de licenciement. Quoi qu'il en soit, le raisonnement des premiers juges n'apparaît pas contestable. Comme ils le retiennent, les deux articles de presse litigieux se fondent - cela est incontesté - sur des informations détaillées fournies par la recourante. Ces informations mettent en cause des personnes facilement identifiables et contiennent des critiques plus générales sur la marche de B._____. En choisissant - à deux reprises - d'exposer ses problèmes, réels ou non, dans un journal satirique, la recourante entendait à l'évidence tourner ses supérieurs en dérision et susciter la polémique au sein de son service. Ces

critiques, qui touchaient des affaires courantes du service et qui ne trouvaient aucune justification dans la lésion d'un intérêt public ou dans l'existence de graves irrégularités, constituaient sans conteste un motif suffisant de licenciement (voir PASCAL MAHON/FANNY MATTHEY, La liberté d'expression et la liberté syndicale des fonctionnaires,
notamment de police, en particulier sous l'angle du droit à la critique, in: Droit public de l'organisation - responsabilité des collectivités publiques - fonction publique, annuaire 2008, p. 205 ss, plus spécialement p. 223 sv.; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 233 sv.; voir également, à propos de la liberté d'expression d'employés publics, ATF 136 I 332 consid. 3.1 p. 334 ss).
La recourante, par ailleurs, ne remet pas en cause l'application par analogie faite par les premiers juges de la jurisprudence relative à l'art. 337 CO. Ceux-ci étaient d'ailleurs fondés à considérer que l'attitude de la recourante rendait superflu un avertissement préalable. En faisant état une deuxième fois par voie de presse de ses dissensions avec son employeur, elle a clairement manifesté qu'elle voulait de toute façon aller jusqu'au bout dans sa volonté de les porter sur la place publique sous une forme qui ne pouvait que ruiner définitivement le lien de confiance avec l'employeur. De ce point de vue également, un avertissement formel était inutile après la deuxième publication.

4.
De ce qui précède, il résulte que le recours est mal fondé.
La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal administratif fédéral, Cour I.

Lucerne, le 9 février 2016
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

La Greffière : Fretz Perrin