

A1 14 232

ARRÊT DU 5 DÉCEMBRE 2014

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

en la cause

X _____, recourante, représentée par Maître A _____

contre

DIRECTION DE LA CASTALIE, autorité attaquée

(résiliation ordinaire des rapports de service)

recours de droit administratif contre la décision du 7 juillet 2014

Faits

A. Le xxx 2002, le Conseil d'Etat engagea X_____, née en xxx, en qualité de « personnel soignant » auprès du centre médico-éducatif La Castalie, à B_____, établissement alors rattaché à l'administration cantonale par l'intermédiaire du Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration.

Le directeur de cet établissement résilia les rapports de service de la prénommée, le 7 juillet 2014, avec effet au 31 octobre suivant, retirant l'effet suspensif à un éventuel recours et fondant sa décision notamment sur la loi sur le personnel de l'Etat du Valais du 19 novembre 2010 (LcPers ; RS/VS 172.2) et sur les articles 9 et 23 de l'ordonnance sur l'organisation et le fonctionnement de La Castalie du 26 octobre 2011 (ci-après : l'ordonnance sur La Castalie; RS/VS 850.610). Cette décision se référait à un entretien de service du même jour (recte : du 30 juin 2014) qui avait révélé des différences de vue entre dame X_____ et la direction de l'établissement.

B. L'intéressée contesta cette décision céans, le 8 septembre 2014. Elle conclut, sous suite de dépens, principalement au constat de nullité ou à l'annulation de dite décision et au renvoi du dossier à l'autorité compétente pour qu'elle se prononce à nouveau, subsidiairement à sa réintégration dans sa fonction de « personnel soignant » ou, en cas de refus de son employeur, au versement d'une indemnité de licenciement équivalant à une année de traitement. A la forme, la recourante remit d'abord en cause la compétence de le directeur de La Castalie pour prononcer son licenciement, relevant qu'elle avait été engagée par le Conseil d'Etat et que, selon l'article 64 LcPers, l'autorité compétente pour la résiliation est l'autorité d'engagement. Elle en déduisit que la décision de licenciement, rendue par une autorité incompétente, était nulle et non avenue. Dame X_____ invoqua ensuite une violation de son droit d'être entendue, exposant que ladite décision n'était pas motivée, puisqu'elle se référait uniquement à un rapport de service qui ne lui avait jamais été communiqué. Sur le fond, elle soutint que son licenciement, dénué de fondement sérieux, était abusif, au sens de l'article 336 alinéa 1 lettres a et d de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (CO ; RS 220), applicable à titre supplétif (art. 6 al. 1 LcPers). Elle déclara avoir toujours donné satisfaction à son employeur jusqu'à l'arrivée de le directeur de La Castalie en janvier 2012, avec laquelle elle entretenait des relations difficiles. Elle affirma que, depuis lors, elle avait été victime de mobbing et

que son licenciement était en réalité motivé par ce conflit de personnes et non par des considérations professionnelles. Elle reprocha à la direction ne pas avoir pris les mesures qui s'imposaient pour résoudre cette situation de conflit, d'avoir refusé sa demande de formation complémentaire et de l'avoir licenciée en guise de représailles. A titre de moyens de preuve, la recourante proposa l'interrogatoire des parties, ainsi que les auditions de ses collègues et de son médecin traitant. Elle joignit à son recours notamment les copies des entretiens de service pour les années 2002 à 2012 et d'un certificat de travail intermédiaire du 15 juillet 2014 ; elle déposa également, le 18 septembre 2014, un certificat médical du 11 septembre précédent, attestant qu'elle est suivie pour un état dépressif réactionnel nécessitant un traitement spécifique.

Le 9 octobre 2014, le directeur de La Castalie proposa de rejeter ce recours, dans la mesure où il était recevable. Elle affirma que sa compétence quant à la gestion des ressources humaines nécessaires à l'institution ne faisait aucun doute, se référant notamment aux articles 9 lettre a, 23 alinéa 1 et 26 alinéa 2 de l'ordonnance sur La Castalie. Quant aux motifs à l'origine de la décision de licenciement, le directeur expliqua que, depuis plusieurs années, dame X_____ avait fait l'objet de reproches notamment en raison de sa brusquerie à l'égard des pensionnaires, ce qui ressortait des procès-verbaux de trois entretiens de service qui se sont déroulés respectivement en octobre 2010, janvier 2012 et juin 2014, ainsi que de la déclaration écrite du 19 septembre 2014 émanant de l'infirmière-chef de l'institution, documents qu'elle joignit à son envoi. Elle ajouta que la prénommée n'avait jamais accepté ces critiques, qu'au terme de l'entretien du 30 juin 2014, la confiance entre les parties était rompue, que l'intéressée avait pu faire valoir ses arguments avant que la décision de licenciement ne soit prise et que celle-ci était matériellement justifiée.

La recourante maintint ses conclusions, le 3 novembre 2014, contestant point par point les arguments de son employeur et déposant à cette occasion deux déclarations provenant de collègues et attestant de ses compétences et de la qualité de son travail.

Cette écriture fut transmise trois jours plus tard à la direction de La Castalie, pour information.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a let. b, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2. Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), dame X_____ sollicite l'administration de moyens de preuve, soit l'interrogatoire des parties et les auditions de ses collègues et de son médecin traitant. La prise en considération de moyens de preuve suppose que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428 s. et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49, consid. 3b). In casu, les parties ont chacune eu l'occasion d'exposer leurs arguments cécans par écrit, de sorte que leur interrogatoire ne se justifie pas. Quant aux auditions de témoins que propose la recourante, elles n'apparaissent pas non plus nécessaires, la cause pouvant être tranchée sur la base des pièces que dame X_____ et son employeur ont versées en cause (cf. infra notamment consid. 5.3.1 et 5.3.2).

3.1 Depuis le 1^{er} janvier 2012, La Castalie est un établissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique (art. 4^{bis} de la loi sur l'intégration des personnes handicapées du 31 janvier 1991 – LIPH ; RS/VS 850.6). Son personnel est soumis à un statut de droit public dont les rapports de travail sont régis par la LcPers et ont été transférés ex lege à la nouvelle entité dès sa création (art. 23 al. 1 et 2 et art. 26 al. 1 de l'ordonnance sur La Castalie; BSGC mai 2011 p. 1891 ss, spéc. p. 1894). La décision attaquée concerne le licenciement d'un membre de ce personnel, pour laquelle la direction de l'établissement est compétente (art. 4 al. 2 let. c et 9 al. 3 let. a de l'ordonnance sur La Castalie; ACDP A1 12 335 du 25 avril 2013, consid. 2).

3.2 C'est à tort que la recourante conclut au constat de la nullité de cette décision du 7 juillet 2014 en arguant que celle-ci ne pouvait être prise que par le Conseil d'Etat. Il est certes exact que celui-ci l'a formellement nommée à son poste, le 30 janvier 2002 (cf. décision de nomination). Toutefois, à partir du 1^{er} janvier 2012, la compétence pour

engager ou licencier du personnel œuvrant au sein de La Castalie est passée de l'exécutif cantonal à la direction de cet établissement autonome, en vertu des dispositions légales citées au considérant précédent, lesquelles doivent s'appliquer dans ces circonstances et nonobstant la règle générale que prévoit l'article 64 LcPers, à laquelle se réfère en vain la recourante. Ce premier grief formel doit, partant, être écarté.

4.1 Dame X_____ invoque aussi une violation de son droit d'être entendue, exposant que la décision de licenciement n'est pas motivée, puisque celle-ci se réfère uniquement au rapport de service du 30 juin 2014 qui ne lui a jamais été communiqué.

4.2 Le droit d'être entendu impose notamment à l'autorité de motiver sa décision, obligation qui est remplie lorsque le destinataire de ladite décision est mis en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. Selon la jurisprudence, la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (cf. ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237 et 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188, cités p. ex. in arrêt du Tribunal fédéral 2C_1039/2013 du 16 avril 2014 consid. 4.1).

4.3 Les parties s'entendent pour affirmer que, le 30 juin 2014, s'est déroulé un entretien de service réunissant dame X_____, le directeur de La Castalie et l'infirmière-chef de cet établissement, au cours duquel la prénommée a été informée de reproches tenus à son encontre par certains collègues ou apprentis. Il n'est pas non plus contesté qu'à cette occasion, la recourante a rejeté lesdits reproches qu'elle jugeait infondés et n'a pas signé le procès-verbal de l'entretien. Les parties divergent par contre sur les propos tenus lors de cette entrevue au sujet de l'avenir des rapports de service (cf. mémoire de recours ch. 17 et 18 p. 4 ; réponse de la direction ch. 7 et 8 p. 2 s. ; écrit de l'infirmière-chef du 19 septembre 2014 p. 2 ; réplique du 3 novembre 2014 p. 1). Ces éléments permettent de retenir que, le 7 juillet 2014, jour où lui a été communiquée la décision de licenciement qui se référait à ce récent entretien de service, la recourante pouvait comprendre que cette décision avait été prise à la suite dudit entretien, qui avait manifestement révélé des divergences de vue entre elle-même et la direction sur son comportement professionnel. Du point de vue de la motivation, il aurait certes été préférable qu'un exemplaire du procès-verbal de cet entretien de service ait été remis à l'employée en même temps que la décision de licenciement qui s'y référait expressément. La solution pratiquée par l'autorité précédente respecte néanmoins les exigences de motivation, dès lors que la

destinataire de la décision était en mesure d'en comprendre les raisons essentielles. Elle n'a d'ailleurs pas été empêchée de contester matériellement le bien-fondé de ce prononcé céans. Ce second grief formel doit donc être rejeté.

5.1 Sur le fond, la recourante conteste la validité de son licenciement en arguant que celui-ci est abusif, au sens de l'article 336 alinéa 1 lettres a et d CO, parce que dénué de fondement sérieux. Elle rejette en bloc les critiques émises à son égard quant à son comportement au travail et attribue la décision de mettre fin aux rapports de service aux relations conflictuelles qu'elle entretient avec le directeur de La Castalie, indiquant avoir été victime de mobbing et reprochant à la direction ne pas avoir pris les mesures qui s'imposaient pour résoudre cette situation, d'avoir refusé sa demande de formation complémentaire et de l'avoir licenciée en guise de représailles.

5.2 Afin d'examiner la régularité de la décision de licenciement, il importe de déterminer au préalable quelles sont les dispositions de droit matériel qui lui sont applicables.

5.2.1 Selon l'article 23 de l'ordonnance sur La Castalie, la direction et l'ensemble du personnel sont soumis à un statut de droit public (al. 1). Sous réserve des dispositions spéciales de cette ordonnance, les rapports de travail sont en particulier régis par la législation cantonale relative au personnel de l'Etat du Valais appliquée par analogie (al. 2). Il s'ensuit, en l'absence de dispositions topiques prévues dans l'ordonnance précitée, que c'est d'abord dans la LcPers qu'il faut chercher des règles de droit matériel susceptibles de régir une décision de licenciement telle que celle rendue le 7 juillet 2014. Celle-ci résilie les rapports de service entre la recourante et La Castalie avec effet au 31 octobre suivant ; il s'agit d'un cas de résiliation ordinaire par l'employeur d'un engagement de durée indéterminée. En tant que telle, cette résiliation est régie par l'article 58 LcPers, lequel prévoit 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 (al. 1). Pareil motif existe notamment dans les trois situations que cite l'alinéa 2 de cette disposition, soit lors de manquements répétés ou persistants dans les prestations et/ou dans le comportement (let. a), en cas d'aptitudes ou capacités insuffisantes à accomplir les tâches liées à la fonction (let. b) ou si l'une des conditions d'engagement fixées dans la loi ou dans la décision d'engagement disparaît (let. c). Les raisons évoquées par l'employeur pour motiver le licenciement sont de celles mentionnées aux lettres a et b de cette disposition, auxquelles celui-là se réfère d'ailleurs expressément en page 5 de sa réponse du 9 octobre 2014.

5.2.2 La recourante invoque l'article 336 alinéa 1 CO sur les congés abusifs, affirmant que cette disposition est applicable en tant que droit cantonal supplétif, en vertu de l'article 6 alinéa 2 LcPers. Elle omet cependant de mentionner que cet article prévoit une application supplétive des dispositions du CO « en cas de renvoi exprès ou de lacune de la législation », situation qui ne correspond pas à celle de l'espèce où l'article 58 LcPers s'applique et régit de manière complète les modalités de la résiliation ordinaire par l'employeur public d'un engagement de durée indéterminée. Au surplus, l'article 342 alinéa 1 lettre a CO prévoit une réserve en faveur du droit public ; sont en particulier réservées les dispositions cantonales concernant les rapports de travail de droit public. C'est donc bien à la lumière des règles propres que pose l'article 58 LcPers que la décision de licenciement critiquée doit être examinée et non à l'aune de celles sur le congé abusif qu'invoque la recourante, inapplicables en l'occurrence (dans le même sens, cf. ACDP A1 13 269 du 6 septembre 2013 consid. 5.1 et A1 05 95 du 14 juillet 2005 consid. 4 et 5a).

5.3 La décision attaquée ne peut être considérée comme légale que s'il existe un motif de licenciement au sens de l'article 58 LcPers. A cet égard, l'employeur reproche à la recourante la rudesse et la brusquerie dont elle fait preuve depuis plusieurs années dans les soins qu'elle apporte aux résidents handicapés, ainsi que les difficultés relationnelles qu'elle entretient avec certains de ses collègues, notamment les stagiaires et apprentis, et son incapacité à se remettre en question (cf. procès-verbal de l'entretien du 30 juin 2014, réponse du 9 octobre p. 6). Pareils reproches sont aptes à motiver une résiliation ordinaire des rapports de service, selon l'article 58 alinéa 2 lettres a et b LcPers. On doit en effet considérer qu'ils portent sur des faits constitutifs de manquements répétés ou persistants dans les prestations et/ou dans le comportement (let. a), ou d'aptitudes ou capacités insuffisantes à accomplir les tâches liées à la fonction (let. b). Il reste à déterminer si ces reproches sont avérés, ce que conteste la recourante.

5.3.1 La consultation des formulaires d'appréciation professionnelle les plus récents versés en cause (années 2011, 2012 et 2013) montre que dame X_____ remplit globalement les attentes son employeur (appréciation générale : A). En y regardant de plus près, on constate que la prénommée n'a cependant régulièrement pas satisfait entièrement aux exigences de son poste (appréciation : B) quant à la qualité du travail (précision, rigueur, diligence, fiabilité et qualité des prestations fournies), quant à son comportement face au stress et face à la critique et quant au suivi des apprentis et stagiaires (cf. formulaires d'appréciation 2011, 2012 et 2013 p. 2 s.). C'est précisément

sur ces points que se fonde la direction de La Castalie pour motiver sa décision de licenciement.

Figurent aussi au dossier trois procès-verbaux d'entretiens qui se sont respectivement déroulés les 14 octobre 2010, 28 octobre 2010 et 13 janvier 2012. Ces documents confirment et étayent ce qui ressort des formulaires d'appréciation précités. Selon les deux pièces de 2010, l'intéressée peut se montrer très brusque et directe dans sa façon d'être et ses gestes envers les résidents, attitude qui a également eu un impact négatif sur ses collègues et sur l'ambiance de travail ; les mots « situation de crise » ou « grave » ont été utilisés et il a été à l'époque demandé à dame X_____ de se remettre en question et, avec l'aide que pouvait lui apporter la direction de La Castalie, d'améliorer son savoir-être avec les pensionnaires et leur prodiguer des soins avec empathie. L'entretien du 13 janvier 2012 fait suite à une blessure à la mâchoire causée par inadvertance à un résident, alors que la recourante le rasait et que celle-ci n'avait pas signalée. La lecture du procès-verbal traduit des points de vue différents entre l'intéressée, qui considérait que ce qui était arrivé n'était pas important, et ses collègues et la direction, qui étaient de l'avis contraire et se montraient très inquiets, le comportement de dame X_____ ne s'étant pas amélioré depuis les entretiens de 2010. La prénommée a indiqué à cette occasion qu'elle n'était pas d'accord avec le contenu de ce procès-verbal.

Le dossier comprend encore le procès-verbal du dernier entretien de service en date, le 30 juin 2014. Celui-ci faisait suite, d'une part, aux déclarations d'une apprentie, qui avait indiqué que l'ambiance au sein de l'équipe de dame X_____ était très lourde et que celle-ci avait une attitude dénigrante constante envers les personnes en formation qui était difficile à supporter, ce que des stagiaires avaient aussi signalé. D'autre part, la famille d'un résident avait exprimé son souci au sujet de la brusquerie dont faisait preuve la recourante. A l'occasion de cet entretien, celle-ci a rejeté ces critiques, tandis que la direction lui demandait de se remettre en question, de travailler en équipe et d'apprendre à communiquer et à se comporter de façon positive avec son entourage. Il s'agissait là d'un dernier avertissement : sans changement de la part de l'employée, les rapports de service devraient être interrompus. Ce procès-verbal n'a pas été signé par dame X_____. Il comporte une note manuscrite signée par le directeur et l'infirmière-chef et datée du 7 juillet 2014 : « Désaccord de Mme X_____, les rapports de service seront résiliés dans les 3 mois ».

Enfin, le 19 septembre 2014, l'infirmière-chef a rédigé une note, dans laquelle elle indique que la recourante a toujours fait son travail du mieux qu'elle pouvait et qu'elle

n'avait jamais mis en danger les pensionnaires, mais confirme les problèmes précités relatifs à la qualité des soins apportés aux handicapés, au comportement de dame X_____ à l'égard du nouveau personnel arrivant dans son équipe et à son incapacité à se remettre en question.

5.3.2 Sur la base de l'ensemble de ces pièces, la Cour constate que les motifs évoqués par la direction de La Castalie pour mettre fin aux rapports de service de la recourante sont étayés. Les difficultés rencontrées avec l'employée ne sont pas nouvelles, mais remontent à plusieurs années. Contrairement à ce que semble penser dame X_____, elles ne sont pas liées à l'entrée en fonction de la nouvelle directrice de l'établissement en janvier 2012, puisqu'elles préexistaient à tout le moins en 2010. En outre, l'existence de ces problèmes est confirmée par l'infirmière-chef, qui a travaillé avec la recourante durant plus d'une dizaine d'années, par les familles de certains résidents et par le nouveau personnel appelé à intégrer l'équipe de dame X_____. Celle-ci signale certes que ces reproches ne sont pas appuyés par des moyens de preuve véritablement probants, s'agissant notamment de procès-verbaux d'entretiens dont elle a immédiatement contesté le contenu. Du point de vue de la Cour, les documents décrits au considérant 5.3.1 ci-dessus forment toutefois un ensemble de pièces, établies sur plusieurs années, qui rend très vraisemblable l'existence des motifs invoqués pour justifier le licenciement ordinaire de la prénommée. Les éléments décisifs qui y sont mentionnés émanent de plusieurs personnes différentes (ancien directeur de La Castalie, directrice actuelle, infirmière-chef, membres de la famille de résidents, membres de l'équipe de dame X_____, apprentis ou stagiaires), ce qui justifie de leur donner du crédit. A l'inverse, le certificat médical du 11 septembre 2014 que dépose la recourante, qui évoque une situation de mobbing, n'est pas apte à établir ce fait, le médecin ne pouvant qu'y relater les événements tels que sa patiente les lui a décrits. Dans ce contexte, n'apparaissent pas non plus déterminants les témoignages écrits d'un intervenant externe et d'un collègue dont on ignore le nom et la fonction ; ces personnes sont en effet moins à même de déceler les problèmes susmentionnés sur la durée que la supérieure directe (l'infirmière-chef) de dame X_____ et le directeur de l'établissement, auprès de qui le personnel soignant et les familles de résidents peuvent intervenir pour signaler des difficultés.

En conclusion, il est rappelé que la résiliation des rapports de service ici discutée est une résiliation ordinaire, avec le respect d'un délai de trois mois ; elle est le corollaire de la suppression, à l'entrée en vigueur de la LcPers, de la période administrative et de

la procédure de renouvellement (cf. BSGC juin 2010 p. 795 s.). Ses modalités s'apparentent à celles que prévoyait l'arrêté du 17 novembre 2004 relatif au renouvellement des rapports de service des fonctionnaires de l'Administration cantonale pour la période administrative 2006-2009 (cf. p. ex. ACDP A1 05 137 du 25 novembre 2005) et sont à distinguer de celles caractérisant la résiliation immédiate pour de justes motifs (art. 62 LcPers), où des raisons très graves généralement constitutives de fautes professionnelles justifient la cessation des relations de travail. Avec la retenue dont elle doit faire preuve dans ce genre d'affaires, où l'employeur public dispose d'un important pouvoir d'appréciation dans l'évaluation de ses besoins et des prestations que lui apporte l'employé concerné, la Cour confirme l'existence de motifs permettant à la direction de La Castalie de résilier de manière ordinaire les rapports de travail de la recourante, au sens de l'article 58 alinéa 2 lettre a et b LcPers.

6.1 Aucun des griefs invoqués ne pouvant être accueilli, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 1000 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1000 fr., sont mis à la charge de X_____, à qui les dépens sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître A_____, avocat à B_____, pour la recourante, et à la direction de La Castalie, à B_____.

Sion, le 5 décembre 2014.