

A1 20 94

**ARRÊT DU 31 MAI 2021**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président, Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges, Elodie Cosandey, greffière *ad hoc*,

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maîtres **M** \_\_\_\_\_ & **N** \_\_\_\_\_

**contre**

**DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA CULTURE (DSSC)**, autorité attaquée, et Maître **O** \_\_\_\_\_, tiers concerné

(Fonction publique ; résiliation des rapports de travail)

recours de droit administratif contre la décision du 29 avril 2020

## Faits

**A.** X \_\_\_\_\_, né le xxx, a effectué une année de formation en qualité de stagiaire de police à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996 auprès de la police judiciaire de A \_\_\_\_\_. Il a ensuite été nommé inspecteur et a exercé dans diverses brigades de la police judiciaire A \_\_\_\_\_ jusqu'au 31 janvier 2011. Du 1<sup>er</sup> février 2011 au 31 juillet 2012, il a travaillé au sein du B \_\_\_\_\_ en tant qu'inspecteur spécialisé dans la lutte contre la fraude à l'assurance, puis a occupé ce même poste auprès de C \_\_\_\_\_ du 1<sup>er</sup> août 2012 au 30 juin 2015. Depuis le mois d'avril 2016, il s'est occupé d'enquêtes sur la situation des migrants pour le compte de l'établissement D \_\_\_\_\_ d'accueil des migrants.

**B.** Par décision du 20 octobre 2016, la Cheffe du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture (DSSC) a engagé X \_\_\_\_\_ en qualité d'inspecteur de l'emploi à 100 % auprès du service de protection des travailleurs et des relations du travail, ceci dès le 1<sup>er</sup> décembre 2016 et pour une durée indéterminée. Sa rémunération a été fixée sur la base de la classe 14 de l'échelle des traitements avec 40 % d'augmentation initiale.

**C.** Lors de l'entretien d'appréciation du 24 octobre 2017, les prestations de X \_\_\_\_\_ pour l'année 2017 ont été créditées de la note A signifiant, sur une échelle allant d'A+ (appréciation la meilleure) à C (la plus mauvaise), que les exigences du poste étaient satisfaites ou même partiellement dépassées. Concernant l'appréciation particulière de chaque point, l'intéressé avait obtenu la note A pour la réalisation des objectifs (critère A), l'exécution quantitative du travail (critère B2) et son comportement social (critère B4). En revanche, l'exécution qualitative du travail (critère B1) ainsi que l'autonomie et l'adaptation (critère B3) avaient été notés B (exigences partiellement satisfaites). Il ressortait notamment de cet entretien que la qualité des investigations et des rapports était à améliorer et que le traitement de certains dossiers était très en retard.

A la suite de cet entretien, le Chef de section du Service de protection des travailleurs et des relations du travail (SPT), E \_\_\_\_\_, a fait part à X \_\_\_\_\_ des dossiers à traiter prioritairement par courriel du 4 décembre 2017.

Par courriel du 30 mai 2018, E \_\_\_\_\_ a synthétisé les points qui avaient été discutés avec X \_\_\_\_\_ lors des séances des 29 mars 2017, 6 juin 2017, 2 octobre 2017, 4 décembre 2017, 8 février 2018 et 30 mai 2018. Il lui a transmis la liste des dossiers en cours et lui a confirmé la nécessité d'améliorer la qualité des rapports et des investigations.

Le 12 septembre 2018, une séance de coordination a eu lieu entre X \_\_\_\_\_ et E\_\_\_\_\_. Il ressortait de cette dernière que les priorités définies lors des précédentes séances n'étaient pas toujours prises en considération, de même que les remarques faites en lien avec les démarches à effectuer dans certains dossiers. Il était également impératif de mener les investigations de manière complète avec l'établissement du rapport ainsi que de choisir les méthodes d'investigations de manière opportune. Selon E \_\_\_\_\_, l'activité d'enquêteur ne semblait pas entrer dans le domaine de prédilection de X \_\_\_\_\_ et il lui proposait donc d'intégrer, dès le début de l'année 2019, le groupe « Terrain ».

Du 19 septembre au 17 octobre 2018, X \_\_\_\_\_ a suivi une formation de généraliste en assurances sociales prise en charge par l'Etat du Valais, conformément à la décision du SPT du 9 juillet 2018. Cette formation a été couronnée par la délivrance d'un certificat de généraliste en assurances sociales en novembre 2018.

A la fin du mois d'octobre 2018, un nouvel entretien d'appréciation a eu lieu pour évaluer les prestations de X \_\_\_\_\_ sur l'année 2018 et il a, à nouveau, obtenu une note générale de A (exigences satisfaites ou partiellement dépassées). Concernant l'appréciation particulière de chaque point, l'intéressé a reçu la note A pour l'exécution quantitative du travail (critère B2) et son comportement social (critère B4). En revanche, la réalisation des objectifs (critère A), l'exécution qualitative du travail (critère B1) ainsi que l'autonomie et l'adaptation (critère B3) avaient été notées B (exigences partiellement satisfaites). Il ressortait notamment de cet entretien que les investigations étaient souvent incomplètes, qu'il n'était pas tenu compte des priorités définies lors des séances de coordination, qu'il y avait peu de suivi des tâches à effectuer, que le traitement de certains dossiers était très en retard et que X \_\_\_\_\_ devait s'impliquer davantage pour atteindre les objectifs généraux.

Par courriel du 5 novembre 2018, E \_\_\_\_\_ a expliqué à X \_\_\_\_\_ que, malgré le fait que sa qualification générale devrait être classée sous la note B, il avait accepté de maintenir l'appréciation A, afin d'éviter que sa prime de performance soit réduite de manière trop conséquente. Il prenait ainsi en considération le fait que la qualité de son travail était en nette amélioration depuis le mois de septembre passé. Il lui a également confirmé qu'il intégrerait le groupe « enquête terrain » dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et que, pour qu'il puisse développer ses compétences, une formation interne serait mise en place au début de l'année 2019. Il lui a finalement proposé d'envisager une formation linguistique en italien, ce qui représenterait un atout supplémentaire pour ses activités dans son nouveau groupe.

D. Par courriel du 18 février 2019, un dénonciateur, dont l'identité n'a pas été révélée, a transmis au SPT une copie du procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire du 21 février 2018 de F \_\_\_\_\_. Il ressortait de ce document que X \_\_\_\_\_ y avait occupé le poste de caissier et qu'à ce titre, il s'occupait notamment des enveloppes contenant les cotisations des membres, qu'il avait présenté les comptes 2016-2017 avec un bénéfice de 7561 fr. 10 alors que les liquidités avaient diminué de 12 641 fr. 23, qu'il n'avait pas présenté les comptes à la présidente au fur et à mesure de l'année et que, le 15 novembre 2017, les vérificateurs de compte n'avaient pas pu avoir accès à tous les justificatifs. Finalement, après de nouvelles vérifications, une facture de 5565 fr. 40 avait été remise à X \_\_\_\_\_ le 9 janvier 2018 et, le lendemain, ce dernier s'était acquitté du montant dû à la société.

Par courrier du 21 février 2019 adressé au SPT, des dénonciateurs ont indiqué, à propos de X \_\_\_\_\_, que « xxx (c'est son surnom) jette le discrédit et le trouble au sein de notre service. On ne sait jamais où il est ni ce qu'il fait ». Ils ont également recopié dans leur lettre le lien hypertexte menant au procès-verbal susmentionné et ont proféré d'autres accusations à l'égard de l'intéressé, notamment qu'il aurait utilisé le véhicule de fonction mis à disposition par l'assurance qui l'employait précédemment pour mener à bien une activité annexe de détective privé.

Le jour même, X \_\_\_\_\_ a été convoqué à une séance avec le Chef de service du SPT, à savoir G \_\_\_\_\_, au terme de laquelle il a été libéré de son obligation de travailler jusqu'au 25 février 2019 à 8 h 30, « le temps de lui permettre de réfléchir à la suite qu'il entendait donner à sa carrière, en regard de ses prestations insuffisantes et des manquements qui lui ont été reprochés au cours des mois écoulés, mais également des problèmes liés à la tenue de la comptabilité d'une association de xxx » (cf. courrier du 7 mars 2019 en page 82 du dossier).

Le 25 février 2019, il a été convenu avec X \_\_\_\_\_ qu'une semaine de réflexion supplémentaire lui était accordée jusqu'au 4 mars 2019 afin de pouvoir consulter un conseil, la libération de son obligation de travailler étant prolongée jusqu'à cette date.

Le 26 février 2019, les collègues de X \_\_\_\_\_ ont adressé un courrier à G \_\_\_\_\_, pour soutenir l'intéressé et souligner son côté jovial, loyal et sincère ainsi que son esprit d'équipe.

Par courrier du 27 février 2019, X \_\_\_\_\_ a indiqué que ne lui avaient pas été communiqués par écrit les motifs pour lesquels il avait été libéré de son obligation de

travailler le 21 février 2019. Il a, par ailleurs, confirmé qu'il était à disposition de son employeur pour reprendre le travail.

Le 28 février 2019, G \_\_\_\_\_ a précisé à X \_\_\_\_\_ qu'il n'avait pas été suspendu de ses fonctions, mais seulement libéré de son obligation de travailler, afin qu'il ait le temps de réfléchir à la suite de sa carrière professionnelle.

**E.** Par courrier du 4 mars 2019, G \_\_\_\_\_ a informé X \_\_\_\_\_ du fait que l'autorité d'engagement envisageait de mettre un terme à ses rapports de service. En effet, depuis son entrée en fonction, son activité ne donnait pas satisfaction et il n'avait pas atteint, après deux ans de service, le niveau de prestations attendu. Il lui était notamment reproché la mauvaise qualité de ses investigations et de ses rapports, un grand retard dans le traitement de ses dossiers, des absences inexplicables, des pauses excessives, de nombreux appels téléphoniques privés sur les heures de travail ainsi qu'un manque de motivation et d'engagement. A cela s'ajoutait la dénonciation anonyme dont il avait fait l'objet et qui suscitait des doutes quant à la confiance qui pouvait être placée en lui. Un délai de dix jours lui était, par ailleurs, accordé pour faire part de ses observations.

Le 6 mars 2019, M<sup>e</sup> M \_\_\_\_\_ a indiqué au SPT représenter les intérêts de X \_\_\_\_\_, ce dernier ayant bien pris note de la convention qui lui était proposée et étant ouvert à la discussion, pour autant qu'elle n'ait pas lieu dans un contexte de pression. Il a, de plus, confirmé que son client était disposé à travailler conformément à son contrat.

Le 7 mars 2019, G \_\_\_\_\_ a confirmé qu'un projet de convention de départ avait été soumis à l'intéressé au cours de l'entretien du 4 mars 2019 et qu'un nouveau rendez-vous avait été fixé au 6 mars 2019, discussion à la suite de laquelle il devait reprendre son poste de travail. Or, il ne s'était pas présenté ni excusé à cette séance et n'avait pas repris son poste de travail. Le Chef de service a conclu en rappelant que X \_\_\_\_\_ était attendu à son poste immédiatement.

Le 11 mars 2019, M<sup>e</sup> M \_\_\_\_\_ a répondu que c'était sur ses conseils que son client ne s'était pas présenté à la séance du 6 mars 2019, étant donné qu'il avait été mandaté et que les contacts devaient dès lors passer par son intermédiaire. Il prenait néanmoins note du fait que la libération de l'obligation de travailler avait pris fin et avait aussitôt transmis cette information à l'intéressé, lequel lui avait répondu, le 7 mars 2019 à 11 h 40, « je me rends de ce pas à mon travail ».

X \_\_\_\_\_ s'est déterminé, le 13 mars 2019, sur la lettre du 4 mars 2019 de G \_\_\_\_\_. Sous un angle formel, il a d'abord contesté la compétence matérielle de ce dernier pour conduire la procédure de résiliation, étant donné que l'autorité d'engagement était le Conseil d'Etat. Il a ensuite critiqué la mesure dont il avait fait l'objet, à savoir la libération provisoire de son obligation de travailler, estimant que cette possibilité n'était pas prévue par la loi. Il s'est également plaint que les reproches qui avaient été formulés à son égard n'étaient pas suffisamment motivés et détaillés. En ce qui concernait les dénonciations anonymes dont il avait fait l'objet, il contestait les faits invoqués et demandait que les noms des dénonciateurs lui soient communiqués et que ces derniers soient entendus. Quant à sa fonction de caissier auprès d'une société de xxx, il avait appliqué la procédure qui avait été mise en place, soit une procédure « à la bonne franquette », pour laquelle certains risques étaient inhérents. Cette affaire n'avait aucun lien avec ses fonctions au SPT et ne permettait de tirer aucune conclusion sur sa personne et son honnêteté. D'ailleurs, aucune procédure n'avait été ouverte à son égard par la société. Pour terminer, il était disposé à discuter d'une convention mettant fin aux rapports de travail, mais considérait que la proposition chiffrée qui lui avait été faite n'était pas suffisante.

**F.** Par décision du 21 mars 2019, la Cheffe du DSSC a prononcé la résiliation ordinaire (art. 58 de la loi sur le personnel de l'Etat du Valais du 19 novembre 2010 – LcPers ; RS/VS 172.2) des rapports de service de X \_\_\_\_\_, avec effet au 30 juin 2019, au motif que celui-ci ne remplissait pas ses fonctions à satisfaction. En substance, elle a considéré que, après deux ans de travail, l'intéressé n'avait pas atteint le niveau de prestations attendu et n'avait pas donné suite aux demandes d'amélioration réitérées de sa hiérarchie. Concernant la compétence pour résilier les rapports de travail, elle appartenait au Chef de département conformément à l'article 14 al. 2 LcPers et 19 de l'ordonnance sur le personnel de l'Etat du Valais du 22 juin 2011 (OcPers ; RS/VS 172.200) et, en l'occurrence, l'instruction de la situation avait été déléguée au Chef du service concerné par la Cheffe du DSSC. La libération de l'obligation de travailler était prévue à l'article 26 OcPers et avait été convenue avec X \_\_\_\_\_ et sa hiérarchie. Enfin, la dénonciation dont il avait fait l'objet en rapport avec son activité annexe de caissier reposait sur deux procès-verbaux disponibles en ligne, si bien que les moyens de preuve requis étaient sans pertinence. Selon ces derniers, il avait exercé ses responsabilités avec peu de soin et cet élément, non décisif, laissait toutefois penser que le manque de rigueur de l'intéressé était peu compatible avec le prélèvement des garanties d'amendes en argent liquide dont il avait la charge sur les chantiers. Le chiffre 4 du dispositif de cette décision prévoyait encore le retrait de l'effet suspensif à un éventuel recours.

**G.** Par mémoire du 5 avril 2019, X \_\_\_\_\_ a formé un recours administratif auprès du Conseil d'Etat en requérant la restitution de l'effet suspensif et en concluant, au fond, à la nullité de la décision du DSSC. Subsidiairement, il a conclu à l'annulation de ce prononcé « en ce sens qu'[il] est réintégré dans le poste d'inspecteur de l'emploi selon décision d'engagement du 20 octobre 2016 ». A l'appui de ses conclusions, X \_\_\_\_\_ a invoqué une violation des articles 14 al. 2, 31 et 64 LcPers ainsi que 19 OcPers, au motif que son Chef de service n'avait pas la compétence pour conduire une procédure de résiliation contre lui, ni pour le suspendre. Selon l'intéressé, les deux séances informelles, auxquelles il avait été convoqué par G \_\_\_\_\_ et lors desquelles ce dernier lui avait recommandé de rédiger une lettre de démission et lui avait soumis une convention de résiliation, avaient été entreprises sans que la Cheffe du DSSC ne soit informée. Ces irrégularités entraînaient la nullité de la décision attaquée.

Dans un second grief, X \_\_\_\_\_ s'est plaint d'une violation de son droit d'être entendu sous plusieurs aspects, estimant que l'affaire n'avait pas été correctement instruite et reprochant une appréciation arbitraire des faits. En effet, le DSSC avait refusé d'administrer les moyens de preuves proposés, alors qu'ils étaient pertinents et propres à prouver que l'intéressé était apprécié de ses collègues, qu'il était honnête et qu'il satisfaisait aux exigences de son poste. Les reproches formulés par l'autorité étaient insuffisamment motivés et détaillés, les seules pièces déterminantes à ce sujet étant les documents « entretien d'appréciation » relatifs aux années 2017 et 2018 attestant que l'intéressé remplissait les exigences de manière satisfaisante. Son Chef de section faisait même état d'une amélioration sensible depuis le mois de septembre 2018. Relativement à la dénonciation dont il avait fait l'objet, cette affaire ne concernait en rien le SPT et ne permettait de tirer aucune conclusion sur sa personne ou sur son honnêteté et aucune procédure n'avait été ouverte par la société, si bien que tout reproche à ce propos était dénué de pertinence.

Dans un troisième grief, X \_\_\_\_\_ a reproché au DSSC d'avoir violé les articles 6 al. 1, 40 et 35 LcPers, estimant que le fait de le pousser à la démission constituait une atteinte à sa personnalité. Dans un dernier grief, il a contesté qu'un motif de résiliation soit donné au sens de l'article 58 al. 2 LcPers, puisqu'il ne pouvait être inféré des appréciations récoltées, oscillant entre les notes A et B, qu'il avait commis des manquements répétés ou persistants dans ses prestations ou son comportement. Finalement, aucun intérêt public prépondérant ne s'opposait à l'octroi de l'effet suspensif.

Le 24 mai 2019, la Cheffe du DSSC a fait part de sa position par l'entremise de son avocat, M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_, et a proposé le rejet du recours. Elle a d'abord rappelé qu'elle

était habilitée à déléguer ses compétences à un Chef de service conformément à l'article 8 al. 1 du règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale du 15 janvier 1997 (ROAC ; RS/VS 172.050) et a confirmé avoir été « informée, en permanence et intégralement, de l'instruction de cette affaire et d'initiatives permettant à X \_\_\_\_\_ de mettre, cas échéant, un terme consensuel à ses rapports de service ». Concernant la libération de l'obligation de travailler, X \_\_\_\_\_ adoptait un comportement contradictoire, étant donné que cette mesure avait été prise d'entente avec sa hiérarchie, puis prolongée sur sa demande. Quant au refus d'administrer les moyens de preuves demandés, les éléments de faits allégués dans les deux dénonciations anonymes n'avaient pas été pris en considération pour justifier la résiliation des rapports de service et il n'y avait dès lors aucune raison d'administrer un moyen de preuve pour démontrer un fait non pertinent. Relativement aux prétendues pressions exercées, X \_\_\_\_\_ n'avait jamais été poussé à la démission. Il avait indiqué être ouvert à la discussion, avait lui-même déposé d'autres candidatures et manifesté le souhait de pouvoir conserver son poste jusqu'à ce que l'une d'entre elles aboutisse. Enfin, il résultait des entretiens d'appréciation pour les années 2017 et 2018 que la qualité de son travail était déficiente, qu'il manquait de motivation et que le traitement de ses dossiers était très en retard. Malgré le fait que ces reproches avaient déjà été formulés au terme de l'année 2017, il ne s'était pas amélioré au cours de l'année 2018, si bien que les mêmes constats avaient été faits à la fin de l'année 2018. Sous l'angle du retrait de l'effet suspensif, le DSSC s'en est remis à la pratique constante en la matière, mais a relevé qu'il répondait à l'intérêt public de pouvoir remettre au concours le poste occupé par X \_\_\_\_\_ et d'éviter que le service ne soit en sous-effectif.

Par courriers des 27 mai, 6 juin et 11 juin 2019, X \_\_\_\_\_ s'est plaint du fait que la demande de restitution de l'effet suspensif n'avait toujours pas été traitée.

**H.** Le 12 juin 2019, X \_\_\_\_\_ a interjeté un recours pour déni de justice formel auprès de la Cour de céans. Il a pris les conclusions suivantes :

« A titre de mesure superprovisionnelle, resp. provisionnelle :

1. L'effet suspensif au recours du 5 avril 2019, respectivement à la décision de résiliation des rapports de service du 21 mars 2019 du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture est restitué jusqu'à droit connu sur le sort de la décision de restitution de l'effet suspensif.

Principalement :

1. Le recours est admis.

2. Il est ordonné au Conseil d'Etat de statuer sans délai sur la demande de restitution de l'effet suspensif du 5 avril 2019.

En tout état de cause :

1. Les frais ainsi qu'une indemnité à titre de dépens sont mis à la charge du fisc. »

Au fond, il a expliqué que le Conseil d'Etat était l'autorité compétente pour ordonner la restitution de l'effet suspensif et qu'il lui revenait de statuer à bref délai, soit immédiatement, dès réception de la requête, ce qu'il n'avait pas fait.

Par décision du 19 juin 2019, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de restitution de l'effet suspensif et renvoyé à fin de cause le sort des frais et dépens. Il a estimé que l'intérêt privé de l'intéressé à pouvoir conserver son poste et recevoir son salaire n'était pas supérieur à l'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration et à la nécessité de disposer d'employés exempts de tous reproches et aptes à remplir consciencieusement leurs devoirs.

Le 4 juillet 2019, X \_\_\_\_\_ a remis en question le mandat qui avait été confié à M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_ par la Cheffe du DSSC. Il a d'abord estimé que la procuration n'aurait pas dû être signée par cette dernière mais au nom du DSSC lui-même. De plus, ce mandat constituait une externalisation de tâches publiques à une personne privée, possibilité qu'aucune base légale ne prévoyait et qui devrait, le cas échéant, revêtir la forme d'une décision émanant du Conseil d'Etat. Rien n'indiquait non plus que la Cheffe du DSSC aurait été déliée de son secret de fonction, si bien qu'une violation de ce dernier pouvait lui être reprochée. Concernant la délégation de pouvoirs du Chef de département au Chef de service, elle nécessitait une décision formelle. Or, aucune décision en ce sens n'avait été rendue. De plus, aucune pièce au dossier ne corroborait l'affirmation selon laquelle la libération de l'obligation de travailler avait été discutée et convenue entre G \_\_\_\_\_ et X \_\_\_\_\_ et aucune disposition légale ne prévoyait cette possibilité hors de toute procédure disciplinaire. Il fallait, en outre, retenir que c'était bien à la suite des deux dénonciations dont il avait fait l'objet que l'intéressé avait été libéré de son obligation de travailler et qu'une procédure de résiliation avait été engagée. Dès lors, le DSSC ne pouvait soutenir que ces éléments n'avaient joué aucun rôle dans le prononcé de sa décision et les réquisitions de preuves qui avaient été formulées à cet égard étaient donc pertinentes. Finalement, X \_\_\_\_\_ a répété qu'il n'avait jamais commis de manquements réitérés ou persistants dans ses prestations et son comportement. Il a maintenu ses conclusions et en a formulé une nouvelle, portant sur la capacité de postulation de M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_.

I. Par arrêt A1 19 121 rendu le 23 août 2019 sur le recours pour déni de justice formel du 12 juin 2019, la Cour de céans a rayé la cause du rôle et condamné l'Etat du Valais à payer 1100 fr. de dépens à X \_\_\_\_\_. Elle a retenu que, si le Conseil d'Etat n'avait pas rendu sa décision sur la requête de restitution de l'effet suspensif entre-temps, soit le 19 juin 2019, ce qui entraînait le classement du recours pour retard injustifié, l'intéressé aurait probablement eu gain de cause.

Le 6 septembre 2019, la Cheffe du DSSC a dupliqué. Elle a d'abord expliqué qu'aucune tâche étatique n'avait été confiée à M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_, lequel avait uniquement reçu mandat de l'assister dans le cadre du recours déposé par X \_\_\_\_\_. Elle a ensuite rappelé que, selon l'article 3 al. 1 du règlement sur le Conseil d'Etat du 15 janvier 1997 (RCE ; RS/VS 172.011), chaque département était placé sous la direction d'un membre du Conseil d'Etat, qui avait le titre de chef de département. Ainsi, la procuration confiant le mandat à M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_ était valable puisqu'elle avait été signée au nom du DSSC par sa Cheffe. De plus, cette dernière n'avait livré à l'avocat mandaté aucune information ni documents couverts par le secret de fonction, mais seulement les éléments nécessaires à la défense des intérêts du DSSC dans le cadre du litige l'opposant à X \_\_\_\_\_. Par ailleurs, la Cheffe du DSSC a maintenu sa position quant au caractère consensuel de la libération provisoire de l'obligation de travailler, ce qui attestait l'absence de toute pression sur l'intéressé, et le fait que les dénonciations n'avaient joué aucun rôle dans la résiliation des rapports de travail, raison pour laquelle les offres de preuves qui y étaient liées avaient été écartées. Pour terminer, X \_\_\_\_\_ n'avait jamais contesté le contenu des entretiens d'appréciation relatifs aux années 2017 et 2018 ni celui des courriels de E \_\_\_\_\_, desquels il ressortait que le travail de l'intéressé ne donnait pas entière satisfaction à son employeur.

Par écriture du 20 septembre 2019, X \_\_\_\_\_ a réitéré ses griefs et maintenu ses conclusions.

Le 22 avril 2020, l'intéressé a expliqué que, suite à son licenciement, il avait été pénalisé par la Caisse de chômage, laquelle avait prononcé une suspension de 31 jours de son droit à l'indemnité de chômage pour faute grave. Ces difficultés l'avaient fortement affecté. Toutefois, il avait retrouvé du travail à partir du 1<sup>er</sup> août 2019.

J. Par décision du 29 avril 2020, notifiée le lendemain, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de X \_\_\_\_\_. Il a estimé que, même s'il était probable que les dénonciations anonymes des 18 et 21 février 2019 aient précipité la procédure de résiliation des rapports de travail à l'encontre de X \_\_\_\_\_, son licenciement n'avait pas été justifié par ces éléments, mais

par l'insuffisance durable de ses prestations. De plus, plusieurs séances avaient eu lieu avec sa hiérarchie et un délai lui avait été fixé à la suite de celles-ci, afin d'exercer son droit d'être entendu, si bien que ce dernier n'avait pas été violé. En particulier, les intérêts privés des dénonciateurs à maintenir leurs identités secrètes et l'intérêt public à l'obtention d'informations, parfois cruciales, par le biais de dénonciateurs étaient prépondérants par rapport à l'intérêt privé de l'intéressé à obtenir leurs identités et à pouvoir les interroger. A cela s'ajoutait que le DSSC avait indiqué avec clarté les faits reprochés à X \_\_\_\_\_ et en raison desquels les rapports de service devaient être résiliés. La décision du DSSC ne versait pas non plus dans l'arbitraire, étant donné qu'il ne paraissait pas insoutenable de considérer que les attestations de travail des précédents employeurs, ainsi que le courrier de soutien des employés du SPT, même s'ils prouvaient un certain degré de qualification professionnelle de l'intéressé et une bonne collégialité, ne suffisaient pas à pallier l'insuffisance des prestations mise en évidence tout au long de son activité auprès du SPT.

Concernant la compétence du Chef de service pour conduire la procédure de résiliation, la Cheffe du DSSC était bien habilitée à lui déléguer cette tâche, conformément à l'article 8 al. 1 ROAC. G \_\_\_\_\_ avait d'ailleurs bien précisé dans son courrier du 4 mars 2019 qu'il agissait au nom de la Cheffe de département et que c'était l'autorité d'engagement qui envisageait de mettre un terme aux rapports de service avec X \_\_\_\_\_. La décision du 21 mars 2019 avait d'ailleurs bel et bien été rendue par la Cheffe du DSSC, soit l'autorité d'engagement au sens de l'article 19 al. 2 OcPers. Quant au mandat confié à M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_, il s'agissait uniquement d'assister et de représenter l'autorité dans la procédure de recours, l'avocat n'étant en aucun cas intervenu dans le processus décisionnel. Cette pratique était autorisée et ne nécessitait pas la levée du secret de fonction. La procuration avait été signée par une personne autorisée à engager le DSSC, à savoir la Cheffe du département.

Sous l'angle de la protection de la personnalité du travailleur, aucune pièce au dossier ne démontrait que l'intéressé ait été personnellement déprécié par ses supérieurs, ces derniers ayant même choisi de maintenir l'appréciation générale de son travail sous la note A pour éviter que sa prime de performance ne soit trop lourdement impactée. Les séances, que X \_\_\_\_\_ assimilait à des actes de pression, avaient pour but de lui épargner les inconvénients d'une procédure administrative et il avait toujours été fait preuve de respect et de patience à son endroit. De même, la libération de l'obligation de travailler avait été décidée d'entente avec l'intéressé, afin qu'il puisse réfléchir à la suite qu'il entendait donner à sa carrière. L'employeur étaient, du reste, en droit d'envisager cette mesure, puisque la fin des rapports de service avait été considérée dès la séance

du 21 février 2019. Il y avait encore lieu de douter de l'intérêt légitime de X \_\_\_\_\_ à fournir ses prestations de travail, à partir du moment où il ne s'était pas présenté à son lieu de travail, comme convenu, le 6 mars 2019.

Enfin, le fait que, pendant toute la durée des rapports de service, l'employé n'avait été qu'insuffisamment en mesure d'effectuer le travail convenu, en plus d'avoir sensiblement manqué de motivation malgré les multiples efforts consentis par sa hiérarchie, notamment le financement d'une formation et l'affectation à une autre section, constituaient des motifs objectifs justifiant le licenciement. A cela s'ajoutait des absences inexpliquées, des entretiens téléphoniques privés ainsi que des pauses excessives. Le fait qu'il ne se soit pas présenté à son poste le 6 mars 2019 constituait également un obstacle à la poursuite des relations de travail, l'employé ignorant l'entrevue organisée et communiquant exclusivement par courrier d'avocat interposé.

**K.** Le 2 juin 2020, X \_\_\_\_\_ a déposé un recours de droit administratif auprès de la Cours de céans contre le prononcé du 29 avril 2020. Il a pris les conclusions suivantes :

« Principalement :

1. Le recours est admis.
2. La décision attaquée est annulée.
3. La décision du 21 mars 2019 du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture est nulle, subsidiairement elle est annulée.
4. Le licenciement de X \_\_\_\_\_ du 21 mars 2019 est illégal.

Subsidiairement :

1. Le recours est admis.
2. La décision attaquée est annulée.
3. Le dossier est renvoyé au Conseil d'Etat pour qu'il instruisse la cause dans le sens des considérants.
4. La capacité de postuler de M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_ est déniée.

Encore plus subsidiairement :

1. Le recours est admis.
2. La décision attaquée est annulée.
3. X \_\_\_\_\_ a été victime d'une atteinte à sa personnalité.
4. Le licenciement de X \_\_\_\_\_ en date du 21 mars 2019 est illégal.

En tout état de cause :

Les frais ainsi qu'une indemnité à titre de dépens sont mis à la charge de l'Etat du Valais. »

A la forme, il s'est d'abord plaint d'une violation du droit d'être entendu, au motif que les moyens de preuve requis n'avaient pas été administrés. Il avait, en effet, demandé les auditions de H \_\_\_\_\_ et I \_\_\_\_\_, membres de F \_\_\_\_\_, ainsi que des dénonciateurs, pour éclaircir les faits en lien avec les dénonciations dont il avait fait l'objet.

Ces éléments étaient pertinents, dans la mesure où le Conseil d'Etat avait estimé comme probable qu'ils aient précipité la procédure de résiliation des rapports de travail, même s'ils n'en constituaient pas le seul motif. L'instruction était également lacunaire quant à la délimitation des motifs de résiliation, puisqu'il manquait l'énumération de faits précis s'agissant des reproches liés à la qualité des investigations et des rapports, au retard dans le traitement des dossiers, aux absences inexplicables et aux appels téléphoniques privés. Etant donné que le Conseil d'Etat avait tenu ces éléments pour établis et en avait passé d'autres sous silence, notamment l'amélioration sensible de la qualité du travail de X \_\_\_\_\_ depuis le mois de septembre 2018, il avait constaté les faits de manière arbitraire.

X \_\_\_\_\_ a également soutenu que la décision du 21 mars 2019 était nulle en raison de l'incompétence du Chef de service pour conduire la procédure de résiliation, puisque la délégation de cette tâche aurait dû faire l'objet d'une décision formelle. Il a ajouté que la représentation du DSSC par M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_ n'était pas autorisée, car elle constituait une externalisation des tâches publiques à une personne privée qu'aucune base légale ne prévoyait et qu'elle était susceptible de toucher la situation juridique de particuliers, en l'occurrence celle de X \_\_\_\_\_. Au surplus, même si une base légale l'autorisait, une décision formelle à ce sujet aurait été nécessaire et la Cheffe du DSSC aurait dû être déliée de son secret de fonction avant de transmettre des informations à l'avocat.

Au fond, X \_\_\_\_\_ a invoqué une atteinte à sa personnalité en raison des pressions inacceptables qu'il avait subi de la part de sa hiérarchie, dans le but d'obtenir sa démission. Cela était attesté par la séance du 21 février 2019, tenue de manière précipitée, à la suite de dénonciations anonymes dont les accusations n'avaient été ni vérifiées ni établies, et au cours de laquelle l'intéressé avait été libéré de son obligation de travailler pour réfléchir à son avenir professionnel mais surtout pour le pousser à démissionner ou à accepter une convention amiable de résiliation. Cette libération de l'obligation de travailler lui avait d'ailleurs causé, en elle-même, un préjudice, puisque son honneur personnel et professionnel avait été malmené. En outre, aucun élément au dossier n'établissait que cette mesure avait été prise d'entente entre les parties. Dans un dernier grief, X \_\_\_\_\_ a critiqué les motifs de résiliation, considérant que cette dernière n'était pas fondée juridiquement. Après avoir rappelé que plusieurs faits n'étaient pas établis, faute d'instruction, il a estimé que le Conseil d'Etat avait forcé le trait en soutenant que l'intéressé avait effectué son travail de manière insuffisante tout au long de son engagement. Il n'avait jamais obtenu la note C lors de ses entretiens d'appréciation, la synthèse générale de ces derniers retenant même la note A, tant pour

l'année 2017 que 2018. De plus, les séances de coordinations qui avaient eu lieu étaient obligatoires, dans le but de faire le point sur la situation des dossiers, et n'avaient pas pour objectif de formuler des remontrances à l'encontre de X \_\_\_\_\_. Il devait également être souligné que, selon G \_\_\_\_\_, la qualité du travail de l'intéressé était en amélioration sensible depuis le mois de septembre 2018. Enfin, même s'il n'était pas venu à la séance du 6 mars 2019, il s'était présenté à son travail dès le lendemain et jusqu'à la fin de son délai de congé.

Le 3 juillet 2020, M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_ s'est déterminé sur la conclusion subsidiaire n° 4 tendant à dénier sa capacité de postuler. Il a indiqué que, dans la mesure où la constatation de son incapacité de postuler n'était pas susceptible d'affecter la validité de la décision attaquée, l'intéressé aurait dû exposer quel était son intérêt digne de protection à obtenir une telle décision constatatoire. Etant donné qu'il ne l'avait pas fait, cette conclusion était irrecevable. Par ailleurs, aucune base légale n'était nécessaire pour que la Cheffe du DSSC mandate un avocat au nom du département, afin de l'appuyer dans le cadre d'une procédure de recours contre l'une de ses décisions. En outre, ce mandat, confié à un avocat soumis au secret professionnel, ne contrevenait pas au secret de fonction.

Le même jour, la Cheffe du DSSC a renoncé, au nom de son département, à se déterminer.

Le 6 juillet 2020, le Conseil d'Etat a transmis le dossier de la cause et a proposé le rejet du recours, considérant qu'il n'appelait pas d'observations particulières.

### **Considérant en droit**

**1.1.1.** Aux termes de l'article 44 al. 1 let. a de loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), applicable par renvoi de l'article 80 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Ces exigences se recoupent avec celles qui découlent de l'article 89 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110).

Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'intérêt pratique que l'admission du recours apporterait au recourant en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué, qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation. Il doit en outre être actuel et fait défaut lorsque sont en jeu des questions purement abstraites, des problèmes d'intérêt théorique ou lorsque le pourvoi est dirigé uniquement contre les motifs de la décision. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est exclu (ATF 137 II 40 consid. 2.3 ; RVJ 2016 p. 10 s. consid. 5.2 ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd. 2015, p. 496 et les références citées). Les destinataires d'une décision sont toujours particulièrement touchés par celle-ci et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, à condition toutefois qu'ils n'aient pas obtenu pleine satisfaction (cf. p. ex. Piermarco Zen-Ruffinen, Droit administratif - Partie générale et éléments de procédure, 2<sup>e</sup> éd. 2013, n° 1304 p. 314).

**1.1.2.** Si le juge rejette le moyen tiré du défaut de la capacité de postuler de l'avocat, la partie adverse n'a qualité pour agir que si elle est directement touchée par ce prononcé, ce qui est le cas lorsque le recourant fait valoir un conflit concernant ses propres intérêts, en particulier quand l'avocat en cause a été précédemment son mandataire. En revanche, il faut, en principe, retenir l'absence d'intérêt direct, ainsi que de risque de dommage irréparable, lorsque le recourant fait valoir que l'avocat des parties adverses se trouve dans un conflit d'intérêts à l'égard de ses propres clients. Il n'y a généralement pas dans cette situation d'intérêt personnel, autre que tactique, à voir l'avocat de ses adversaires renoncer à ses mandats (François Bohnet, Conflits d'intérêts de l'avocat et qualité pour recourir du client et de son adversaire : derniers développements, *in* RSJ 2014 p. 237).

**1.1.3.** *In casu*, le recourant ne fait pas valoir d'intérêt direct au constat de l'incapacité de postuler de M<sup>e</sup> O \_\_\_\_\_ autre que celui d'être en droit que son affaire soit traitée par l'Etat du Valais lui-même et non déléguée à un tiers externe à l'administration. Or, il admet que cet avocat n'est pas intervenu dans le processus décisionnel. En effet, ce dernier s'est borné à fournir des conseils juridiques et à rédiger les déterminations du DSSC au stade du recours devant le Conseil d'Etat. Il n'est d'ailleurs plus intervenu devant la Cour de Céans en qualité de mandataire. Ainsi, le cas du recourant a bel et

bien été traité entièrement par l'autorité administrative en procédure non contentieuse et ce n'est qu'à partir de l'ouverture de la procédure contentieuse que Me O \_\_\_\_\_ a été mandaté pour défendre la solution adoptée par le DSSC. Dès lors, on peine à voir quel intérêt, autre que tactique, aurait le recourant à faire constater l'incapacité de postuler de cet avocat. Au surplus, on ne décèle pas quel problème ce mandat aurait pu poser, dans la mesure où une autorité partie à une procédure de recours dispose également du droit de se faire assister par un mandataire professionnel au sens de l'article 11 LPJA et que la Cheffe du DSSC, qui assume la direction de ce département au sens de l'article 3 al. 1 RCE, a la compétence pour engager son département dans une telle relation contractuelle. Par conséquent, la conclusion subsidiaire n° 4 est irrecevable.

**1.2.** Sous cette réserve, le recours est recevable (ancien art. 65 al. 2 et 3 LcPers en relation avec art. T.1-1 LcPers relatif à la modification du 9 mai 2019 ; art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA).

**1.3.** La valeur litigieuse dépasse 15 000 fr. compte tenu du salaire mensuel présumé du recourant, titulaire d'un poste à 100 % rangé en classe de fonction 14 selon la décision d'engagement du 20 octobre 2016 (art. 85 al. 1 let. b et 112 al. 1 let. d LTF).

**2.** Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu au vu de son caractère formel, le recourant invoque la nullité de la décision du 21 mars 2019, arguant du défaut de compétence du Chef de service pour mener la procédure de résiliation.

**2.1.1.** La sanction ordinaire d'une décision comportant des vices est l'annulabilité, laquelle ne peut être prononcée que par l'autorité de recours saisie dans le délai prévu. Les décisions ne sont considérées comme nulles que dans des cas exceptionnels (arrêt 2C\_805/2013 du 21 mars 2014 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, la nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou particulièrement reconnaissables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit (ATF 138 II 501 consid. 3.1 ; arrêt 2C\_203/2019 du 4 juillet 2019 consid. 3.1). Entrent principalement en ligne de compte comme motifs de nullité de graves vices de procédures ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision. En revanche des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision (ATF 138 II 501 consid. 3.1).

**2.1.2.** Conformément à l'article 64 LcPers, l'autorité compétente pour la résiliation est l'autorité d'engagement. Selon l'article 14 LcPers, Le Conseil d'Etat engage le personnel (al. 1). Il peut déléguer la compétence d'engagement, par voie d'ordonnance, aux chefs

de département et aux chefs de service (al. 2). Il a fait usage de cette possibilité en prévoyant, à l'article 19 al. 2 OcPers, que les chefs de département engagent les employés rangés dans les classes de traitement d'aboutissement 11 à 26.

Le gouvernement est chargé de diriger l'administration. À cet effet, il dispose du pouvoir hiérarchique, qui constitue un pouvoir étendu de direction de l'administration subordonnée. Il lui permet de déléguer l'exercice de ses tâches aux services qui lui sont subordonnés. Dans les faits, le gouvernement procédera souvent à des délégations – sous peine de surcharge. Au sein des départements, c'est le chef du département qui est compétent pour diriger son département et déléguer si nécessaire l'exécution de certaines tâches départementales à des unités administratives et à des collaborateurs qui lui sont subordonnés (Aurélié Gavillet, *La pratique administrative dans l'ordre juridique suisse*, Berne 2018, n° 192). Dans le canton du Valais, la réglementation prévoit cette possibilité à l'article 8 ROAC, selon lequel, si la loi n'en dispose pas autrement, le chef du département peut déléguer ses compétences à un chef de service qui agit ainsi en son nom. La possibilité de délégation est couplée à la compétence de contrôler très largement les entités subordonnées. Le gouvernement exerce, en vertu du pouvoir hiérarchique, un contrôle total, du droit et de l'opportunité, sur les activités des autorités qui lui sont subordonnées (Aurélié Gavillet, *op. cit.*, n° 193).

**2.2.** Dans le cas d'espèce, tant la décision d'engagement du 20 octobre 2016 que la décision de résiliation du 21 mars 2019 ont été rendues par la Cheffe du DSSC. C'est bien cette dernière qui était compétente pour se faire, puisque le recourant était rangé en classe de traitement n° 14. Concernant la procédure ayant précédé cette décision, il semble en effet qu'elle ait été diligentée par le Chef de service. Cependant, contrairement à ce que sous-entend le recourant, il n'a pas agi en son nom, mais bien au nom et pour le compte de la Cheffe du DSSC, comme cela ressort du courrier du 4 mars 2019. Celle-ci était habilitée à déléguer l'instruction de cette procédure, pour autant qu'elle en garde le contrôle, et aucun article de loi ne l'oblige à rendre une décision formelle pour ce faire. A cet égard, aucun élément au dossier ne tend à démontrer que la procédure aurait été introduite sans en informer la Cheffe du DSSC. Au contraire, cette procédure s'est soldée par une décision de résiliation des rapports de service qu'elle a elle-même rendue, ce qui atteste de sa connaissance du dossier. Partant, le grief est rejeté.

**3.** Sous l'angle formel, le recourant invoque également une violation de son droit d'être entendu, au motif que les auditions qu'il avait requises pour éclaircir les faits en lien avec les dénonciations anonymes des 18 et 21 février 2019 ont été refusées. Il estime, en effet,

que ces dernières ont joué un rôle dans la résiliation de ses rapports de service et qu'à ce titre, l'administration de ces moyens de preuve était pertinente.

**3.1.** Le droit d'être entendu garanti par l'article 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1991 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, 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 143 V 71 consid. 4.1).

Selon la jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral du 8C\_37/2020 du 7 septembre 2020 consid. 3.1 et les références), le droit d'être entendu sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique. L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu ; l'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace. En matière de rapports de travail de droit public, la jurisprudence admet que des occasions relativement informelles de s'exprimer avant le licenciement peuvent remplir les exigences du droit constitutionnel d'être entendu, pour autant que la personne concernée ait compris qu'une telle mesure pouvait entrer en ligne de compte à son encontre. La personne concernée ne doit pas seulement connaître les faits qui lui sont reprochés, mais doit également savoir qu'une décision allant dans une certaine direction est envisagée à son égard (ATF 144 I 11 consid. 5.3). Le droit d'être entendu doit par principe s'exercer avant le prononcé de la décision (ATF 142 II 218 consid. 2.3). Ainsi, il n'est 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_257/2019 du 12 mai 2020 consid. 4.4). Les exigences tirées du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst) imposent à l'autorité concernée d'entendre réellement l'intéressé, de bien instruire et documenter le dossier, d'examiner les arguments avec sérieux et soin et de les prendre en compte dans la décision (ACDP A1 20 103 du 1<sup>er</sup> avril 2021 consid. 3.1.1 et les références citées)

L'autorité peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité des moyens de preuve offerts et renoncer à les 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 145 I 167 consid. 4.1). En outre, la procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'article 29 al. 2 Cst ou concrétisé par l'article 19 LPJA, ne confère aucun droit absolu à s'exprimer oralement avant qu'une décision ne soit prise (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b).

**3.2.** En l'occurrence, le Conseil d'Etat a estimé que l'administration des moyens de preuve proposés n'était pas nécessaire, car ce n'était pas les dénonciations des 18 et 21 février 2019 qui avaient fondé le licenciement, mais uniquement l'insuffisance durable des prestations, même s'il a admis que, sur le vu de l'enchaînement des événements, ces dénonciations avaient probablement précipité la mise en place de la procédure de résiliation. Concrètement, dans la décision de résiliation des rapports de service du 21 mars 2019, les dénonciations ne font effectivement pas partie des motifs évoqués pour justifier le licenciement, bien qu'elles soient mentionnées à la fin de la décision comme élément laissant penser à un manque de rigueur du recourant peu compatible avec le prélèvement des garanties d'amende en argent liquide dont il a la charge sur les chantiers. Cependant, le recourant ayant été libéré de son obligation de travailler dès le 21 février 2019 et une lettre faisant part d'une possible résiliation prochaine des rapports de service ayant été adressée à l'intéressé le 4 mars 2019 déjà, la Cour de céans rejoint l'appréciation du Conseil d'Etat selon laquelle la procédure de résiliation a potentiellement été anticipée par les dénonciations anonymes dont le recourant a fait l'objet. Ainsi, il semble douteux que ces dénonciations n'aient pas eu d'influence réelle sur la procédure ayant mené à la résiliation des rapports de travail. Toutefois, la décision du DSSC est claire, en ce sens qu'elle ne retient pas les dénonciations des 18 et 21 février 2019 comme motif de résiliation, de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'investiguer sur les faits qui y étaient relatés. Quoi qu'il en soit, le recourant a eu l'occasion de se déterminer par écrit sur le contenu de ces dernières et les procès-verbaux de F \_\_\_\_\_ versés au dossier, étant rappelé que la procédure administrative est essentiellement écrite. A cela s'ajoute que s'il estimait que le point de vue de certaines personnes devait être porté à la connaissance de l'autorité, il lui était loisible de déposer des témoignages écrits. Dans tous les cas, on ne voit pas quels arguments en sa faveur il aurait pu tirer de l'audition des dénonciateurs, puisqu'il a déjà pu contester leurs allégations par écrit. Dès lors, le Conseil d'Etat n'a pas violé le droit d'être entendu de l'intéressé.

4. Dans un autre grief, le recourant se plaint d'une constatation incomplète et arbitraire des faits relativement aux motifs de résiliations retenus, les reproches formulés pour résilier les rapports de service étant insuffisamment détaillés et motivés. Étant donné que ce grief est intrinsèquement lié à celui de l'inexistence de motifs de résiliation, il convient de les examiner conjointement.

**4.1.** L'article 20 LcPers impose un devoir général de diligence et de fidélité aux employés de l'Etat du Valais. L'employé est tenu de fournir des prestations de qualité et doit accomplir ses tâches dans un souci d'efficacité, de conscience professionnelle, de réserve, de loyauté et de fidélité à son employeur. Il travaille dans un esprit d'entraide et de collaboration (al. 1). L'employé doit agir, en toutes circonstances, de manière professionnelle et conformément aux intérêts de l'Etat et du service public, dans le respect des normes en vigueur, des missions, des objectifs et des instructions de ses supérieurs (al. 2).

L'article 58 LcPers dispose 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 la jurisprudence (RVJ 2019 p. 55 consid. 6.1 ; ACDP 19 229 du 9 juillet 2020 consid. 5.2.2 et A1 17 93 du 5 septembre 2018 consid. 5.3), le motif de résiliation ordinaire exigé par l'article 58 al. 1 LcPers doit correspondre à un motif objectif et soutenable, d'une certaine importance, qui permette d'admettre que le licenciement ne constitue pas un acte administratif arbitraire. Il n'est pas nécessaire que le motif de résiliation atteigne une intensité qui rendrait inexigible la poursuite de la relation de travail. Pour qu'une résiliation ordinaire apparaisse objectivement fondée, il suffit que le maintien dans l'emploi des personnes concernées se heurte à l'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration. L'article 58 al. 2 LcPers précise qu'un motif de résiliation existe notamment dans les cas suivants : a) manquements répétés ou persistants dans les prestations et/ou le comportement ; b) aptitudes ou capacités insuffisantes à accomplir les tâches liées à la fonction. Il y a manquement dans les prestations lorsqu'elles ne suffisent pas à atteindre avec succès les objectifs fixés ou à exécuter le travail avec la qualité requise, sans pour autant que l'employé ne contrevienne à ses obligations légales ou contractuelles et sans être incapables ou inapte (Rémy Wyler / Matthieu Briguet., La fin des rapports de travail dans la fonction publique – Principes généraux, LPers-CH, LPers-VD, IDAT n° 40, Berne 2017, p.76). D'après la jurisprudence, une aptitude ou une capacité insuffisante existe lorsque, pour des motifs objectifs tenant à la personne du travailleur et liés à son travail, ce dernier n'est qu'insuffisamment en mesure d'effectuer le travail convenu dans le

contrat, voire en est totalement incapable (Rémy Wyler / Matthieu Briguet., *op. cit.*, p. 77 s.).

Dans son rôle d'employeur, l'État est lié par les principes généraux de l'action de l'État (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_974/2009 du 2 juin 2010 consid. 5.1.1). L'interdiction de l'arbitraire découlant de l'article 9 Cst et le principe constitutionnel de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) exigent qu'une résiliation des rapports de service ne puisse être prononcée que sur la base de raisons objectives et qu'elle soit également une mesure appropriée dans la situation concrète (*ibidem*). Une mesure viole le principe de la proportionnalité lorsqu'elle excède le but visé et qu'elle ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec celui-ci et les intérêts publics compromis (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_866/2010 du 12 mars 2012 consid. 4.5.2). Ce principe implique que l'employeur essaie de combler les lacunes du collaborateur préalablement à la résiliation pour motifs d'aptitudes ou capacités insuffisantes, par exemple en proposant une formation complémentaire ou en aménageant les rapports de travail de manière à ce que l'intéressé soit en mesure de satisfaire aux exigences requises (Rémy Wyler / Matthieu Briguet., *op. cit.*, p. 78.).

**4.2.** En l'espèce, la Cheffe du DSSC a reproché au recourant un parcours jalonné de séances de coordination et de qualification au contenu éloquentes desquelles il ressortait qu'après plus de deux ans de travail, les prestations de l'intéressé n'étaient pas satisfaisantes et que celui-ci n'avait pas donné suite aux demandes d'amélioration réitérées de sa hiérarchie. Elle a en particulier fait état de la qualité de ses investigations et de ses rapports qui était nettement insuffisante, du suivi des tâches qui n'était pas réalisé à satisfaction, du grand retard dans le traitement de certains dossiers, d'absences inexpliquées, de pauses excessives, de téléphones privés sur les heures de travail ainsi que d'un engagement et d'une motivation clairement insuffisants. Le Conseil d'Etat a retenu que les entretiens d'appréciation, communiqués au recourant, et les remarques y formulées permettaient effectivement à celui-ci de se faire une idée précise des motifs de résiliation. Il a encore relevé que le recourant ne contestait pas le contenu des entretiens d'appréciation. Pour le reste, le Conseil d'Etat s'est référé au contenu du courrier du 4 mars 2019 et au fait qu'il ne se soit pas présenté à la séance du 6 mars 2019 pour admettre que le comportement de l'intéressé ne reflétait pas celui qu'on pouvait attendre d'un employé au service de l'Etat.

Il ressort effectivement de l'entretien d'appréciation du 24 octobre 2017, signé et non contesté par le recourant, que, bien qu'il ait obtenu la note générale de A, la qualité des investigations et des rapports était à améliorer et le traitement de certains dossiers était

très en retard. Ces faits ont été confirmés dans plusieurs courriels, notamment ceux du 4 décembre 2017 (cf. p. 42 du dossier), 30 mai 2018 (cf. p. 47 du dossier) et 12 septembre 2018 (cf. p. 51 du dossier). En revanche, aucun élément au dossier ne fait état d'absences inexpliquées, de pauses excessives et de téléphones privés sur les heures de travail, hormis le courriel du 12 septembre 2018 (cf. p. 51 du dossier).

Selon l'entretien d'appréciation pour l'année 2018, les « investigations [étaient] souvent incomplètes », il n'était pas « [tenu] compte des priorités définies lors des séances de coordination », il y avait « peu de suivi des tâches à effectuer », le « traitement de certains dossiers [étaient] très en retard » et X \_\_\_\_\_ devrait « s'impliquer davantage pour atteindre les objectifs généraux ». Les appréciations reçues par le recourant y étaient légèrement moins bonnes que pour l'année 2017, puisqu'il a reçu plus souvent la note B que l'année précédente. Cependant, il convient de ne pas oublier que, par courriel du 5 novembre 2018, son chef de section lui a fait part de la décision de maintenir son appréciation globale sous la note A, pour que sa prime de performance ne soit pas réduite de manière trop conséquente et pour prendre en considération le fait que la qualité de son travail était en sensible amélioration depuis le mois de septembre 2018. Ainsi, bien que la qualité des prestations du recourant ait fait l'objet de diverses critiques, il ne semble pas que son travail ait été insuffisant au point de fonder un motif de résiliation. Au contraire, les derniers éléments évoqués démontrent que, dans une certaine mesure, sa hiérarchie estimait qu'il méritait cette prime de performance et que son travail donnait tout de même satisfaction. A tout le moins, une amélioration a été constatée et récompensée à ce stade.

Il est encore primordial de noter que le recourant a intégré le groupe « enquête terrain » au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ce changement, opéré sur proposition de son chef de section (cf. courriel du 12 septembre 2018, p. 51 du dossier), s'accompagnait d'un plan de développement pour l'année 2019 concernant plusieurs formations, notamment linguistique et en matière d'investigation (cf. entretien d'appréciation pour l'année 2018, p. 58 du dossier). Force est dès lors de constater que, à ce moment-là, il ne semblait nullement dans les intentions du DSSC de se séparer du recourant. De plus, cela faisait moins de deux mois que ce changement était devenu effectif lorsque la résiliation a été envisagée pour la première fois. Dans cette mesure, le licenciement était fortement prématuré, puisqu'il n'était pas encore possible de faire de constatation quant à une éventuelle évolution de la qualité de travail de l'intéressé et de sa motivation au sein de son nouveau groupe de travail. Dès lors, le motif de résiliation des rapports de travail invoqué n'était pas justifié.

Il paraît encore utile de relever que, dans sa décision du 21 mars 2019, la Cheffe du DSSC a indiqué que « quant à son activité de caissier d'association, l'autorité prend note des explications et du peu de soin avec lequel X \_\_\_\_\_ a exercé ces responsabilités. Cet élément, non décisif pour la présente décision, justifiée au regard de l'insuffisance des prestations de l'intéressé tout au long de ses deux années d'activité au service de l'Etat, laisse toutefois à penser que le manque de rigueur de X \_\_\_\_\_ est peu compatible avec le prélèvement des garanties d'amendes en argent liquide dont il a la charge sur les chantiers » (cf. p. 93 du dossier). Ainsi, il est clair qu'elle a estimé que les faits dénoncés les 18 et 21 février 2019 ne provoquaient pas en soi une rupture du lien de confiance fondant un autre motif de résiliation. Par conséquent, étant donné que le motif relatif à l'insuffisance des prestations n'était pas justifié, le licenciement a été prononcé et confirmé par le Conseil d'Etat, alors qu'aucun motif de résiliation au sens de l'article 58 LcPers n'était réalisé.

Les considérations qui précèdent suffisent à admettre le recours et dispensent la Cour de céans d'examiner les autres griefs soulevés.

**5.** Attendu ce qui précède, la résiliation étant infondée, il convient d'admettre le recours, d'annuler la décision du Conseil d'Etat du 29 avril 2020 et de renvoyer la cause au DSSC pour nouvelle décision. Ce dernier devra décider, soit une réintégration du recourant à son poste avec l'accord de l'intéressé, conformément à l'article 66 al. 1 LcPers, soit la fixation d'une indemnité basée sur l'article 66 al. 2 LcPers

**6.1** Conformément à l'article 89 al. 4 LPJA, les frais ne peuvent normalement être exigés des autorités fédérales, cantonales et communales lorsque, sans que leurs intérêts patrimoniaux soient en cause, elles ont agi dans l'exercice de leurs attributions officielles en qualité de partie dans une procédure administrative ou lorsqu'elles sont intervenues dans celle-ci à titre d'instance inférieure. En l'espèce, les frais sont ainsi remis.

**6.2** Le recourant, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion dans ce sens, a droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA) pour les procédures de recours administratif et de droit administratif (art. 37 et 39 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]). Le travail réalisé par son avocat devant les deux instances (Conseil d'Etat et Tribunal cantonal) a consisté principalement en la rédaction du recours administratif du 5 avril 2019 (19 pages), des déterminations du 4 juillet 2019 (12 pages) et 20 septembre 2019 (5 pages) et du recours de droit administratif du 2 juin 2020 (28 pages). En l'absence de décompte, les dépens du recourant sont ainsi fixés à 2500 fr. (débours [les copies étant calculées à 50 cts l'unité ;

cf. ATF 118 Ib 349 consid. 5a] et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 LTar). L'Etat du Valais versera donc à X \_\_\_\_\_ 2500 fr. à titre de dépens (art. 91 al. 1 et 2 LPJA).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est admis, dans la mesure de sa recevabilité.
2. La décision du 29 avril 2020 du Conseil d'Etat est annulée. La cause est renvoyée au Département de la santé, des affaires sociales et de la culture (DSSC) afin que celle-ci rende une nouvelle décision dans le sens des considérants 4.1 à 5.
3. Il n'est pas perçu de frais.
4. L'Etat du Valais versera à X \_\_\_\_\_ 2500 fr. à titre de dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maîtres M \_\_\_\_\_ et N \_\_\_\_\_, , pour le recourant, à Maître O \_\_\_\_\_, et au Département de la santé, des affaires sociales et de la culture (DSSC), à Sion.

Sion, le 31 mai 2021