

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_174/2007 /col

Arrêt du 16 octobre 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Rittener.

Parties
A. _____,
recourant,

contre

Gouvernement du canton du Jura, 2800 Delémont, représenté par Me Marco Locatelli, avocat, case postale 2213, 2800 Delémont 2,
Tribunal cantonal du canton du Jura, Chambre administrative, case postale 24, 2900 Porrentruy 2.

Objet
licenciement,

recours en matière de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Jura du 15 mai 2007.

Faits:

A.

Le 1er juin 1993, le Gouvernement du canton du Jura (ci-après: le gouvernement) a engagé A. _____ par contrat de durée déterminée en qualité de délégué au développement économique à compter du 1er septembre 1993. Un contrat de durée indéterminée a été signé le 18 juin 1996, aux termes duquel l'intéressé était engagé en qualité d'"économiste 2" auprès du service de l'économie. Ce contrat prévoit que chaque partie peut y mettre fin moyennant la signification du congé trois mois à l'avance pour la fin d'un mois. Il prévoit en outre l'application de différentes dispositions spéciales propres au statut des magistrats, fonctionnaires et employés et renvoie pour le surplus au titre dixième du Code des obligations et aux dispositions légales liées au contrat de travail et à son exécution. Selon un avenant du 6 octobre 1998 au contrat susmentionné, A. _____ a été engagé en qualité de chargé de mission au service de la coopération dès le 1er octobre 1998.

B.

Par décision du 8 mars 2005, le gouvernement a ouvert une enquête disciplinaire à l'encontre de A. _____, en application des art. 30 ss de la loi du 26 octobre 1978 sur le statut des magistrats, fonctionnaires et employés de la République et canton du Jura (LStMF; RS/JU 173.11). Un rapport d'enquête a été établi le 11 novembre 2005 et un complément le 8 février 2006. Le 2 mai 2006, le gouvernement a informé A. _____ du fait qu'il avait l'intention de renoncer à ses services pour la fin 2006, en raison de la procédure disciplinaire et de certains événements survenus par la suite.

Selon les attestations des Dr X. _____ et Y. _____, A. _____ a été en incapacité de travail à 100% du 10 au 17 mai 2006 et à 50% du 18 mai au 31 octobre 2006 pour cause de "maladie au niveau psychiatrique", à 100% du 4 au 13 septembre 2006 pour cause de trouble dépressif, à 100% du 9 novembre au 10 décembre 2006 pour cause d'accident (lombalgie suite à une contusion lombaire), à 100% du 9 janvier au 5 février 2007 pour cause de maladie (hernie ombilicale), à 50 % du 29 janvier au 30 mars 2007 pour cause de "maladie au niveau psychiatrique" et vraisemblablement à 100% du 26 février au 4 mars 2007 pour cause "d'accident n° 2". Enfin, l'intéressé a produit une attestation du Dr Z. _____ pour une incapacité à 100% du 10 au 13 avril 2007.

Le 20 juin 2006, le gouvernement a décidé de mettre fin aux rapports de service de A. _____ pour le 31 décembre 2006. Cette décision a été annulée le 17 novembre 2006 par la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura (ci-après: le Tribunal cantonal), au motif que le prénommé n'avait pas le statut de fonctionnaire. Le gouvernement a rendu de nouvelles décisions les

7 et 28 novembre 2006, résiliant les rapports de service de A. _____ pour la fin février 2007 et prononçant sa suspension avec effet immédiat. Ces décisions ont été remplacées par une décision du 9 février 2007 mettant un terme aux rapports de service au 31 mai 2007 et suspendant l'intéressé avec effet immédiat.

C.

A. _____ a recouru contre cette dernière décision devant le Tribunal cantonal, qui a partiellement admis ce recours par arrêt du 15 mai 2007. Cette autorité a considéré que le congé susmentionné n'était pas intervenu pendant une période de protection en raison de maladie, que le recourant n'avait fourni aucun élément permettant d'admettre que le licenciement était fondé sur le fait qu'il faisait partie de la Coordination des syndicats de la fonction publique et que le gouvernement n'avait pas outrepassé son large pouvoir d'appréciation en prononçant le licenciement litigieux, qui était bien fondé. Cependant, pour tenir compte de sept jours d'incapacité de travail en mars et avril 2007, le délai de congé devait être prolongé jusqu'à la fin juin 2007.

D.

Agissant par la voie du recours de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Il invoque la nullité de son licenciement, au motif qu'il serait intervenu durant une période de protection selon le Code des obligations et en raison de son appartenance à une organisation syndicale. Il invoque également, en substance, l'absence de motifs pertinents permettant de justifier son licenciement. Il a en outre présenté deux requêtes d'effet suspensif. Enfin, par courrier du 19 septembre 2007, il a requis l'assistance judiciaire gratuite. Le Tribunal cantonal du canton du Jura se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. Le gouvernement du canton du Jura s'est déterminé; il conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

E.

Par ordonnances des 12 juillet et 28 août 2007, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté les requêtes d'effet suspensif.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 133 I 206 consid. 2 p. 210; 132 I 140 consid. 1.1 p. 142; 130 I 312 consid. 1 p. 317 et les arrêts cités).

1.1 La décision attaquée ayant été rendue après le 1er janvier 2007, la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) est applicable à la présente procédure de recours (art. 132 al. 1 LTF). Dès lors que la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) a été abrogée (art. 131 al. 1 LTF), la décision litigieuse ne saurait être contestée par la voie du recours de droit public au sens des art. 84 ss OJ. Cela étant, à lui seul, l'intitulé erroné d'un recours ne nuit pas à son auteur si les conditions d'une conversion en la voie de droit adéquate sont réunies (ATF 126 II 506 consid. 1b p. 509 et les arrêts cités).

1.2 Bien que l'engagement du recourant au service de l'Etat ait été conclu par un document intitulé "contrat de droit privé", le gouvernement et le Tribunal cantonal s'accordent à dire que les rapports de travail qui lient l'intéressé au canton du Jura sont soumis au droit public, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par le recourant (cf. également l'arrêt 2P.332/2206 du 10 mai 2007 concernant la même affaire). Au demeurant, à la lumière des critères développés par la jurisprudence pour qualifier ce genre de contrat, il apparaît qu'en l'espèce les rapports juridiques entre le recourant et le canton du Jura relèvent plus du droit public que du droit privé (cf. arrêt non publié 2P.151/2005 du 9 février 2006 et les références). Dans ces conditions, on peut considérer que la décision attaquée a été rendue en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF.

1.3 Le recourant ne conclut pas au versement d'une somme d'argent, mais son recours tend à la constatation de la nullité du congé. S'il obtenait gain de cause, son engagement au service du canton du Jura serait prolongé au moins jusqu'au prochain terme. Dès lors que son action a, en tout cas partiellement, un but économique et dans la mesure où son objet peut être apprécié en argent, il y a lieu de considérer qu'il s'agit d'une contestation de nature pécuniaire (cf. Fabienne Hohl, Procédure civile, Tome II, Berne 2002, p. 77; Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. II, Berne 1990, p. 196 ss; Siegfried Schuller, Die Berechnung des Streitwertes: Grundsätze zivilprozessualer Streitwertberechnung im Bund und in den Kantonen, thèse, Zurich 1974, p. 72 ss). Il s'ensuit que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération.

Comme les conclusions du recours ne tendent pas au paiement d'une somme d'argent déterminée, le Tribunal fédéral fixe la valeur litigieuse selon son appréciation (art. 51 al. 2 LTF). Si le recours était admis, le congé devrait être annulé et le recourant devrait toucher un salaire au moins jusqu'à l'échéance du délai de congé de trois mois. De plus, en cas de congé abusif, le recourant aurait droit à une indemnité pouvant atteindre six mois de salaire (art. 336a al. 2 CO). Il convient donc de retenir

que la valeur litigieuse atteint le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public dans ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF).

1.4 Dès lors que l'arrêt attaqué rejette le recours formé contre une décision prononçant la résiliation des rapports de service et la suspension avec effet immédiat du recourant, celui-ci est particulièrement atteint par ce prononcé et il a un intérêt digne de protection à son annulation; il a donc la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 let. b et c LTF). Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours respecte les exigences des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF. Il y a donc lieu d'entrer en matière et de traiter le présent recours comme un recours en matière de droit public.

2.

Le recourant estime que la décision de licenciement est nulle car elle serait intervenue durant la période de protection de l'art. 336c al. 1 let. b CO et en raison de son appartenance à la Coordination des syndicats de la fonction publique jurassienne. Il se plaint également, en substance, de l'absence de motifs permettant de justifier la fin des rapports de service.

2.1 Les autorités cantonales s'accordent à dire que le recourant n'a pas le statut de fonctionnaire au sens de l'art. 1 al. 4 LStMF, ce que l'intéressé ne conteste pas. A la lecture du "contrat de travail de droit privé" signé le 18 juin 1996, il apparaît que le statut du recourant est régi par l'art. 1 al. 5 LStMF, aux termes duquel les employés de l'Etat qui ne sont pas au bénéfice d'une nomination effective au sens de l'alinéa 4 sont soumis à un contrat de travail de droit privé au sens du Code des obligations. Le contrat précité renvoie à diverses dispositions spéciales relatives au statut des magistrats, fonctionnaires et employés, précisant en outre expressément qu'"en l'absence de dispositions spéciales énoncées, seuls s'appliqueront le titre dixième du Code des obligations relatif au contrat de travail et les dispositions légales liées au contrat de travail et à son exécution". Par conséquent, dans la mesure où le contrat précité ne renvoie pas à l'art. 47 LStMF, il y a lieu d'appliquer les règles du CO régissant la résiliation des rapports de travail. Dans sa décision du 9 février 2007, le gouvernement jurassien a d'ailleurs appliqué certaines de ces dispositions et l'arrêt entrepris se fonde notamment sur les art. 336 et 336c CO.

2.2 Les dispositions précitées du Code des obligations s'appliquent alors à titre de droit cantonal supplétif (ATF 118 II 213 consid. 4 et les références). Selon l'art. 95 LTF, la violation du droit cantonal ne constitue en principe pas un motif de recours. Une telle violation peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF, telle que l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst). Sur ce point, la loi sur le Tribunal fédéral n'apporte aucun changement à la cognition du Tribunal fédéral qui prévalait sous l'angle de la loi fédérale d'organisation judiciaire (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 p. 4133). Il s'ensuit que l'application des dispositions du Code des obligations à titre de droit cantonal supplétif sera examinée sous l'angle de l'arbitraire (pour une définition de l'arbitraire, cf. ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17 et les références). Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous cet angle, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée

sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 133 II 257 consid. 5.1 et les arrêts cités).

3.

Dans un premier moyen, le recourant estime que le licenciement est nul en raison du fait qu'il serait intervenu durant la période de protection de l'art. 336c al. 1 let. b CO.

3.1 Selon l'art. 336c al. 1 let. b CO, l'employeur ne peut pas résilier le contrat "pendant une incapacité de travail totale ou partielle résultant d'une maladie ou d'un accident non imputable à la faute du travailleur, et cela [...] durant 180 jours à partir de la sixième année de service". Aux termes de l'alinéa 2 de cette disposition, le congé donné pendant cette période est nul; si le congé est donné avant cette période et si le délai de congé n'a pas expiré avant cette période, ce délai est suspendu et ne continue à courir qu'après la fin de la période. Enfin, l'alinéa 3 prévoit que, lorsque les rapports de travail doivent cesser à un terme, tel que la fin d'un mois ou la fin d'une semaine de travail, et que ce terme ne coïncide pas avec la fin du délai de congé qui a recommencé à courir, ce délai est prolongé jusqu'au prochain terme.

La période de protection ne se déploie que durant le délai de congé proprement dit, qui se calcule rétroactivement à partir de son terme (Gabriel Aubert, in Commentaire Romand CO-I, Bâle 2003, n. 3 ad art. 336c CO). Selon la jurisprudence, les périodes de protection prévues aux différentes lettres

de l'art. 336c al. 1 CO peuvent se cumuler (cumul "interlittéral" - c'est-à-dire cumul d'éventualités prévues par différentes lettres de la disposition précitée; ATF 120 II 124 consid. 3c p. 126). Il en va de même lorsqu'un employé est incapable de travailler pour cause de maladies ou d'accidents successifs n'ayant aucun lien entre eux (cumul "intra-littéral"; ATF 120 II 124 consid. 3d p. 126 s.). Toutefois, les incapacités de travail causées par une même atteinte (rechute) ne peuvent se cumuler qu'à concurrence du maximum de la période de protection prévue par l'art. 336c al. 1 let. b CO (Gabriel Aubert, op. cit., n. 9 ad art. 336c CO).

3.2 En l'occurrence, le Tribunal cantonal a considéré que le congé du 9 février 2007 - notifié le 12 février - était intervenu en dehors d'une période de protection. Cependant, pour tenir compte des incapacités de travail du recourant du 26 février au 4 mars 2007 et du 10 au 13 avril 2007, l'autorité intimée a prolongé le délai de congé au prochain terme, à savoir fin juin 2007, en application de l'art. 336 c al. 3 CO.

Il n'apparaît pas que cette appréciation soit en contradiction manifeste avec les règles exposées ci-dessus. En effet, dans la mesure où le recourant avait déjà été en incapacité de travail du 10 mai 2006 au 31 octobre 2006 pour cause "d'arrêt maladie au niveau psychiatrique" (selon l'attestation du Dr X. _____ figurant au dossier), il n'était pas insoutenable de considérer que son incapacité du 29 janvier 2007 au 30 mars 2007 pour le même motif constituait une rechute de la première atteinte. Par conséquent, le cumul des périodes de protection résultant de ces deux incapacités ne pouvait pas dépasser le maximum de 180 jours, de sorte que la période de protection s'achevait début février 2007. Or, calculée rétroactivement à partir du terme du délai de congé litigieux le 31 mai 2007, la période de protection débutait le 1er mars 2007. Outre la rechute susmentionnée, les seules incapacités de travail intervenues durant cette période sont celles qui ont été attestées par le Dr Y. _____ du 26 février au 4 mars pour cause "d'accident n°2" et par le Dr Z. _____ du 10 au 13 avril 2007. Il s'ensuit que le délai de congé devait être suspendu du 1er au 4 mars et du 10 au 13 avril, pour s'achever le 8 juin et être reporté à la fin du mois de juin conformément à l'art 336c al. 3 CO. L'application de l'art. 336c CO par le Tribunal cantonal à titre de droit cantonal supplétif n'est donc en tout cas pas arbitraire, de sorte que ce premier grief doit être rejeté.

4.

Le recourant allègue également que le licenciement est nul en raison de son appartenance à la Coordination des syndicats de la fonction publique jurassienne. Contrairement à ce que le recourant semble soutenir, le simple fait qu'il soit membre d'une organisation syndicale ne saurait conduire à l'annulation du congé. Le motif de nullité de l'art. 336 al. 2 let. a CO suppose en effet que l'employeur ait licencié le travailleur en raison de son appartenance à une organisation de travailleurs ou en raison de l'exercice conforme au droit d'une activité syndicale. Or, comme le Tribunal cantonal le mentionne à juste titre, le recourant ne présente aucun élément qui permettrait de retenir que le licenciement a été décidé pour ce motif, de sorte que ce moyen ne peut qu'être rejeté.

5.

Enfin, le recourant se plaint en substance de l'absence de motifs pertinents pour justifier son licenciement.

5.1 Dès lors que dans sa décision du 9 février 2007 le gouvernement a résilié les rapports de service au terme du délai de trois mois prévu par le contrat, le congé litigieux constitue une résiliation ordinaire du contrat de travail. La suspension immédiate qui assortit la résiliation n'est qu'une mesure accessoire et ne change rien au fait que les rapports de travail prennent fin au terme du délai contractuel. Quant à la mention en préambule de la décision litigieuse de l'art. 47 LStMF - réglant le licenciement des fonctionnaires pour des motifs justifiés -, elle est dénuée de portée puisque cette disposition ne trouve pas application dans le cas d'espèce (cf. supra consid. 2.1).

5.2 La question de savoir si la résiliation ordinaire de rapports de service créés par un "contrat de droit privé" doit reposer sur des motifs objectifs et pertinents n'a pas à être examinée plus avant en l'espèce, dès lors que les nombreux motifs avancés par le gouvernement jurassien apparaissent de toute façon réunir ces qualités (cf. infra consid. 5.3). Au demeurant, les autorités doivent de manière générale respecter les limites que la Constitution impose à l'Etat dans l'exercice de ses activités, en particulier l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.). Il convient donc d'examiner sous cet angle la décision de licenciement, l'autorité concernée disposant en outre d'un large pouvoir d'appréciation en cette matière, dans la mesure où il est difficile d'apprécier de l'extérieur les prestations et le comportement d'un employé de l'Etat (cf. ATF 118 Ib 164 consid. 4a p. 166; 99 Ib 233 consid. 3 p. 237).

5.3

5.3.1 A l'appui de sa décision du 9 février 2007, le gouvernement a retenu en substance qu'une enquête disciplinaire avait mis en évidence de graves manquements et que divers incidents avaient révélé les difficultés de travailler avec le recourant - difficultés rencontrées tant par le responsable du service que par les collaborateurs et les partenaires. Par ailleurs, la décision de suspendre le

recourant avec effet immédiat a été prise "dans l'intérêt de la bonne marche de l'administration", le gouvernement craignant que l'intéressé ne cause des dommages au sein du service et qu'il ne mette à mal la crédibilité de l'administration. Il a également été retenu que le recourant, qui représentait le canton du Jura de par sa fonction de chargé de mission, avait eu un comportement totalement inadéquat. Il avait notamment fait preuve d'acharnement pour obtenir le remboursement d'une subvention, contre l'avis de son supérieur, il avait intercepté un courrier destiné à son supérieur et y avait répondu sans en informer quiconque, il était intervenu sans concertation dans divers dossiers, parfois contre l'avis des partenaires extérieurs, il lui arrivait de ne pas respecter les directives de son supérieur, il pouvait faire preuve de rigidité

et il était à l'origine d'une mauvaise ambiance et de tensions au sein de son service.

5.3.2 Le recourant conteste ces constatations de faits, mais il ne démontre aucunement, conformément aux exigences de motivation des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, en quoi l'autorité intimée aurait fait preuve d'arbitraire dans l'appréciation des preuves et l'établissement des faits. Il se plaint également du fait qu'aucun témoin en sa faveur n'aurait été entendu, mais il ne formule pas de grief répondant aux exigences de motivation précitées et dans lequel il invoquerait une violation de son droit d'être entendu ou du droit à un procès équitable. Il convient au demeurant de relever que l'on ne voit pas - et le recourant ne l'explique pas non plus - en quoi ces témoignages supplémentaires auraient été de nature à changer la constatation des faits susmentionnés, ceux-ci apparaissant suffisamment établis par les éléments figurant au dossier. Sur le vu des nombreux griefs faits au recourant, le gouvernement pouvait considérer sans arbitraire qu'une incompatibilité objective existait entre le caractère de l'intéressé et les tâches qu'il avait à remplir en tant que chargé de mission au service de la coopération et que la continuation des rapports de service pouvait porter préjudice au bon fonctionnement de l'administration et à sa

considération. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la décision de licenciement litigieuse n'est pas manifestement insoutenable et qu'elle repose sur des motifs qui peuvent être qualifiés d'objectifs et pertinents, de sorte qu'elle échappe au grief d'arbitraire.

5.4 Le recourant évoque enfin le principe de la proportionnalité, sans toutefois formuler à cet égard un grief qui répondrait aux exigences minimales de motivation précitées. Au demeurant, même si la décision litigieuse frappe durement le recourant, il apparaît que ce principe est respecté, l'intérêt public lié au bon fonctionnement de l'administration et à la confiance des administrés dans ses agents l'emportent en effet sur l'intérêt du recourant à poursuivre son activité au sein de l'administration concernée. Pour le surplus, sur le vu des motifs invoqués pour justifier le licenciement, on voit mal quelle mesure moins incisive pouvait être exigée du gouvernement.

6.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Dès lors que le recourant est dans le besoin et que ses conclusions ne paraissent pas d'emblée vouées à l'échec, l'assistance judiciaire doit lui être accordée, dans le sens d'une dispense du paiement des frais judiciaires (art. 64 al. 1 LTF). Il n'est en revanche pas attribué d'avocat au recourant, dans la mesure où l'intervention d'un mandataire n'était plus justifiée lors du dépôt de la requête d'assistance judiciaire (art. 64 al. 2 LTF); l'échange d'écriture était en effet terminé, le recourant s'étant exprimé en dernier lieu. Enfin, il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

La demande d'assistance judiciaire est admise partiellement, dans le sens d'une dispense du paiement des frais judiciaires.

3.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant, au Gouvernement du canton du Jura et à la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura.

Lausanne, le 16 octobre 2007

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: