

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C_67/2016

Arrêt du 15 février 2017

Ire Cour de droit social

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Maillard, Président, Viscione et Geiser Ch., Juge suppléant.

Greffier : M. Beauverd.

Participants à la procédure

A._____,
représentée par Me Patrick Mangold, avocat,
recourante,

contre

Etat de Vaud, Service juridique et législatif, place du Château 1, 1014 Lausanne,
intimé.

Objet

Droit de la fonction publique (résiliation des rapports de service),

recours contre le jugement de la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 23 octobre 2015.

Faits :

A.

A._____ est entrée au service de l'Etat de Vaud le 14 août 2000. Elle a travaillé en qualité d'employée d'administration à 50 % au Service G._____. A partir du 1^{er} mars 2005, elle a travaillé dans le Service B._____, précisément à l'Office C._____.

Le 1^{er} janvier 2010, D._____ a été engagé comme secrétaire assistant au secrétariat de l'Office C._____. Le 31 août 2011, une altercation a eu lieu entre A._____ et D._____, à la suite de laquelle diverses séances ont eu lieu entre responsables de l'office et protagonistes. Le 8 novembre 2011, A._____ s'est vu remettre par ses supérieurs une lettre relevant chez elle une attitude déplacée qui tendait à raviver des sources de tensions au sein du centre. Après avoir recueilli la détermination écrite de l'intéressée, le chef du Service B._____ lui a notifié un avertissement formel par lettre du 2 décembre 2011. Le 23 mai 2012 est survenue une vive altercation entre A._____ et E._____, chef de l'Office C._____. Au vu de la situation, le Service B._____ a chargé le Groupe X._____ d'analyser les difficultés relationnelles entre E._____ et A._____ (rapport du 31 août 2012). A._____ a demandé en vain à pouvoir prendre connaissance du rapport du Groupe X._____. Elle a reçu du chef du Service B._____ une lettre du 14 janvier 2013 l'informant de l'ouverture d'une procédure de licenciement à son endroit, pour violation des devoirs légaux au sens de l'art. 59 al. 3 de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD; RS-VD 172.31). Par courrier du 26 mars 2013, l'Etat de Vaud a licencié A._____ avec effet au 30 juin 2013, rejetant ses déterminations et confirmant les griefs énoncés dans la lettre du 14 janvier précédent.

La prénommée a saisi le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale (TRIPAC) d'une demande tendant en particulier à la condamnation de l'Etat de Vaud à lui payer des indemnités d'un montant de 63'448 fr. 65, soit une indemnité pour résiliation abusive de 53'448 fr. 65 et une indemnité pour tort moral de 10'000 fr., avec accessoires, ce à quoi le défendeur s'est opposé. Par jugement du 27 mars 2015, le TRIPAC a rejeté la demande sur ce point.

B.

L'appel que A. _____ a formé contre ce jugement a été rejeté par arrêt de la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 23 octobre 2015.

C.

A. _____ interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement dont elle demande la réforme en ce sens que le droit aux indemnités prétendues en première instance lui soit reconnu. A titre subsidiaire, elle demande le renvoi de la cause à la juridiction précédente.

Dans sa réponse, l'Etat de Vaud conclut au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. La cour cantonale a renoncé à se déterminer.

Considérant en droit :

1.

Le jugement entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Dans la mesure où la contestation porte sur la résiliation de ces rapports, il s'agit d'une contestation de nature pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération (cf. arrêts 8C_869/2015 du 12 août 2016 consid. 1.1; 8C_176/2015 du 9 février 2016 consid. 1.1 et la référence). La valeur litigieuse dépasse largement le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF).

Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise par un tribunal cantonal, le recours respecte les exigences des art. 42, 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF. Il est par conséquent recevable.

2.

Le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF), sans être limité par les arguments de la partie recourante ou par la motivation de l'autorité précédente (cf. ATF 130 III 136 consid. 1.4 p. 140). Le Tribunal fédéral n'examine en principe que les griefs invoqués, compte tenu de l'exigence de motivation prévue à l'art. 42 al. 2 LTF, et ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF). Il fonde son raisonnement sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques appellatoires portant sur l'appréciation des preuves ou l'établissement des faits par l'autorité précédente (ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266; 139 II 404 consid. 10.1 p. 445).

3.

Aux termes de l'art. 50 LPers-VD, le collaborateur s'engage à fournir des prestations de qualité. Il accomplit ses tâches dans un souci d'efficacité et de conscience professionnelle. Il travaille dans un esprit d'entraide et de collaboration (al. 1); le collaborateur 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 et des directives de son supérieur (al. 2).

Selon l'art. 54 let. e LPers-VD, les rapports de travail prennent fin par la résiliation du contrat. Après le temps d'essai et sauf accord différent, le collaborateur ou l'autorité d'engagement peut résilier le contrat moyennant un préavis d'un mois pour la fin d'un mois la première année et de trois mois pour la fin d'un mois dès la deuxième année (art. 59 al. 1 LPers-VD). Aux termes de l'art. 59 al. 3 LPers-VD et sous réserve des cas d'application des articles 61 et 63 LPers-VD, qui n'entrent pas en considération en l'espèce, l'autorité d'engagement ne peut résilier le contrat qu'après avoir notifié un avertissement par écrit et motivé la résiliation par la violation des devoirs légaux ou contractuels (let. a), l'inaptitude avérée (let. b) ou la disparition durable des conditions d'engagement fixées dans un texte normatif ou dans le contrat de travail (let. c).

Avant de résilier le contrat, l'autorité d'engagement avertit le collaborateur, sous réserve des situations qui justifient une résiliation avec effet immédiat pour de justes motifs (art. 135 du règlement d'application de la LPers-VD [RLPers-VD; RS/VD 172.31.1]). Sous le titre "forme et procédure" de l'avertissement, l'art. 136 RLPers-VD dispose que l'autorité d'engagement communique par écrit au collaborateur les faits qui lui sont reprochés (al. 1); de son côté, le collaborateur dispose d'un délai de vingt jours pour se déterminer par écrit ou solliciter un entretien (al. 2). L'avertissement peut contenir une menace de résiliation du contrat ou de renvoi avec effet immédiat (art. 137 al. 1 RLPers-VD).

4.

Les juges cantonaux ont considéré qu'on ne saurait retenir à l'encontre de A._____ aucun manquement à ses devoirs avant le départ de F._____. Cependant, ils ont retenu des faits postérieurs. Ils ont constaté que l'intéressée avait reçu un avertissement le 21 décembre 2011 de la part de l'autorité de nomination lui demandant expressément de laisser sa hiérarchie apprécier la situation de certains de ses collègues au sujet desquels la prénommée avait exprimé des doléances et de ne pas entraver la démarche que l'autorité jugerait utile d'entreprendre dans le respect de chacun. Les juges précédents ont considéré que A._____ n'ayant pas contesté cet avertissement, elle avait compris et admis les griefs qui lui étaient reprochés. Ils ont estimé que plusieurs éléments étaient révélateurs de l'esprit d'opposition systématique de la prénommée à l'encontre de ses supérieurs: au mois de mars 2012, elle ne s'était pas conformée à la décision de son supérieur de ne pas engager d'apprenti pour 2012-2013, accusant réception de dossiers de postulation, et au mois de mai 2012, elle s'était opposée à la demande de E._____ de mettre à jour une liste d'adresses, ce qui avait conduit à une altercation. Selon la cour cantonale, A._____ a

donné à l'employeur un motif plausible et raisonnable de licenciement, dans le respect du principe de proportionnalité, du moment que les nouveaux faits fondant cette décision ne suivaient que de quelques mois l'avertissement reçu et que la prénommée ne s'était pas montrée ouverte au coaching qui lui avait été proposé. La cour cantonale a retenu que le congé était fondé au regard de l'art. 59 al. 3 let. a LPers-VD et qu'il n'y avait dès lors pas lieu d'examiner si la résiliation était abusive au sens du code des obligations, dont certaines dispositions (art. 336 ss CO) pouvaient s'appliquer à titre de droit cantonal supplétif.

5.

La recourante soutient que la cour cantonale aurait établi les faits de manière arbitraire à propos de l'incident du 23 mai 2012 et sur le comportement de D._____. A l'appui de ce moyen, elle invoque des extraits de témoignages verbalisés qui ont été intégralement retranscrits dans le jugement attaqué.

Elle formule le même grief à l'endroit du jugement attaqué en ce qui concerne la qualité de ses états de service. Ici aussi, elle invoque les extraits du certificat de travail intermédiaire qui lui a été délivré au mois de février 2011 par son ancien chef F._____ et que la cour cantonale a intégralement repris dans son arrêt. Toutefois, l'appréciation des juges précédents, basée sur des faits objectifs du dossier, n'apparaît pas arbitraire. En réalité, en reprenant certains extraits de témoignages, la recourante entend substituer sa propre appréciation à celle de la cour cantonale. Cela constitue un moyen appellatoire à propos duquel le Tribunal fédéral n'entre pas en matière et qui, au demeurant, ne suffit pas à établir le prétendu arbitraire du jugement entrepris.

Ces moyens sont irrecevables et, au surplus, mal fondés.

6.

6.1. Par ailleurs, la recourante fait grief aux juges cantonaux d'avoir arbitrairement appliqué l'art. 59 al. 3 LPers-VD, au motif qu'ils n'ont pas constaté les faits et apprécié les preuves comme elle le voudrait et parce que l'avertissement qu'elle s'était vu notifier ne comportait pas de menace de résiliation des rapports de service.

6.2. Sous réserve des cas cités à l'art. 95 let. c à e LTF qui n'entrent pas en considération dans le cas particulier, le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits ou principes constitutionnels (ATF 134 II 349 consid. 3 p. 351; 133 III 462 consid. 2.3 p. 466). Appelée à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle de l'arbitraire, 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 137 I 1 consid. 2.4 p. 5; 136 III 552 consid. 4.2 p. 560).

6.3. La cour cantonale a considéré qu'après avoir reçu l'avertissement en cause, la recourante avait adopté un comportement persistant à contester les décisions et les ordres de sa hiérarchie, ce qui justifiait le congé au regard de l'art. 59 al. 3 let. a LPers-VD. Elle a par ailleurs retenu que cette mesure respectait le principe de proportionnalité puisque les nouveaux faits fondant la décision de licenciement litigieuse n'étaient que de quelques mois postérieurs aux critiques formulées dans la

lettre d'avertissement et qu'il était attendu de la recourante qu'elle prenne conscience du caractère sérieux et de la portée de cet avertissement et qu'elle se comporte de manière correcte, d'autant plus qu'elle ne s'était pas montrée ouverte concrètement au coaching qui lui était proposé.

Cette appréciation n'est de toute évidence pas en contradiction manifeste avec la situation effective et elle a été adoptée sur la base de motifs objectifs. Elle n'apparaît ainsi pas arbitraire. Le fait que l'avertissement en question, dépourvu de menace de licenciement, a été reconnu par la cour cantonale comme étant de nature à produire tous les effets devant conduire l'intéressée à modifier son attitude au risque de voir, à défaut, les rapports de service être rompus par l'employeur public ne constitue pas une application déraisonnable des normes cantonales topiques en la cause. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de la solution choisie par l'instance précédente.

7.

Par un autre moyen, la recourante soutient que l'appréciation faite par les juges cantonaux de la proportionnalité de la mesure de licenciement litigieuse est arbitraire, motif pris que l'employeur n'a pas tout entrepris pour faire en sorte que le différend personnel entre elle et son supérieur s'apaise et, notamment, qu'elle a été victime de la part de son supérieur de comportements attentatoires à ses droits de la personnalité.

Outre qu'elle passe sous silence les éléments retenus par la cour cantonale en ce qui concerne la remise en cause des décisions et des ordres de la hiérarchie, cette motivation apparaît elle aussi de nature purement appellatoire, de sorte qu'elle ne suffit pas à qualifier d'arbitraire l'appréciation en question. Ce moyen se révèle ainsi mal fondé.

8.

8.1. La recourante soutient que les juges précédents ont violé son droit d'être entendue, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. premièrement parce qu'ils n'auraient pas examiné si la résiliation litigieuse était abusive, deuxièmement parce que le jugement entrepris serait insuffisamment motivé sur la question du respect du principe de la proportionnalité et troisièmement parce que ni la question d'une éventuelle atteinte aux droits de la personnalité ni celle de l'éventuelle allocation d'une indemnité pour tort moral n'ont été examinées par la cour d'appel.

8.2. Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 564 s.; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 I 229 consid. 5.2 p. 236). L'autorité se rend en revanche coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 564 s.; 133 III 235 consid. 5.2 p. 248).

8.3. Du moment que les juges précédents ont retenu, sans que cela apparaisse critiquable (consid. 6.3 supra), que le licenciement contesté était conforme à une disposition de la loi cantonale régissant les relations de service (art. 59 al. 3 LPers-VD), on ne voit pas que le caractère éventuellement abusif de cette résiliation puisse entrer en ligne de compte.

8.4. Contrairement à ce que tente de soutenir la recourante, la motivation du jugement attaqué en ce qui concerne la proportionnalité de la mesure de licenciement, bien que concise, se révèle suffisante pour que l'on saisisse quels éléments ont été estimés pertinents par la cour et sur lesquels elle s'est fondée pour en tirer des conséquences juridiques. Les droits procéduraux de la recourante n'ont pas été violés sur ce point.

8.5. Par ailleurs, s'il est vrai que la cour cantonale ne s'est pas prononcée séparément sur la conclusion de la recourante tendant à l'octroi d'une indemnité pour tort moral, il ressort cependant du jugement entrepris que les reproches adressés à son ancien employeur - dont l'intéressée déduit le droit à une indemnité pour tort moral - ont été dûment écartés par la juridiction précédente. En effet, il apparaît que la recourante a elle-même provoqué la réaction de l'employeur, en particulier celle de son supérieur hiérarchique, réaction dont elle se prévaut pour réclamer une réparation morale. A répétées reprises, l'intéressée s'est opposée aux injonctions ou les a négligées, ce qui a d'ailleurs conduit à l'escalade survenue le 23 mai 2012. Au sujet de cet épisode, la cour cantonale a considéré

qu'il eût certes été souhaitable que E._____ n'élevât pas la voix; mais, d'un autre côté, la recourante avait suivi le prénommé dans son bureau alors que celui-ci lui avait dit que la discussion était close. En outre, il n'est pas fait mention d'un comportement menaçant ou agressif de la part du prénommé.

Cela étant, dans la mesure où la prétention en réparation du tort moral repose essentiellement sur les reproches adressés à l'ancien supérieur hiérarchique dont le comportement aurait entraîné une incapacité de travail, il apparaît que la juridiction cantonale a suffisamment indiqué les motifs qui l'ont conduite à rejeter cette prétention.

9.

Vu ce qui précède les griefs de la recourante se révèlent mal fondés.

La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). L'intimé n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal du canton de Vaud et au Tribunal de Prud'hommes de l'Administration cantonale.

Lucerne, le 15 février 2017

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

Le Président : Maillard

Le Greffier : Beauverd